

УДК 354  
ББК 66.3(0),123

DOI 10.22394/1682-2358-2017-3-46-53

*Т.М. Tatubaev, degree seeking applicant of the Political Science and International Relations Department, Chelyabinsk State University, Chairman of the National Anti-Corruption Bureau of the Republic of Kazakhstan Agency for Civil Service Affairs and Corruption Control*

**SOCIAL CONDITIONS  
CONDUCTIVE  
TO OFFENCES  
WITH ABUSE  
OF OFFICIAL POSITION  
BY GOVERNMENT  
OFFICIALS  
OF THE REPUBLIC  
OF KAZAKHSTAN**

Factors to contribute to corrupt motives in the conduct of public servants of the Republic of Kazakhstan are analyzed. Measures to neutralize them, including the positional remuneration scheme at civil service, overcoming conservative attitudes, creating the atmosphere of inevitability of punishment for an offence committed for mercenary motives, are proposed.

*Key words and word-combinations:* corruption, public servants, anticorruption policy.

*Т.М. Татубаев, соискатель кафедры политических наук и международных отношений Челябинского государственного университета, председатель Национального бюро по противодействию коррупции Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции (email: kafedrapolit@mail.ru)*

**СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ,  
СПОСОБСТВУЮЩИЕ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯМ  
С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ  
СЛУЖЕБНОГО ПОЛОЖЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ  
СЛУЖАЩИМИ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

*Аннотация.* Проанализированы факторы, обуславливающие коррупционные мотивы в поведении государственных служащих Республики Казахстан. Предложены меры по их нейтрализации, среди которых переход на позиционную систему оплаты труда на госслужбе, преодоление консервативных социальных установок, создание атмосферы неотвратимости наказания за должностное преступление, совершенное по корыстным побуждениям.

*Ключевые слова и словосочетания:* коррупция, государственные служащие, антикоррупционная политика.

Коррупция — неперенный спутник социальной истории. Впервые она заявила о себе на этапе генезиса раннегосударственных форм человеческого общежития, когда

функции управления начали обособляться. С этого же времени появляются особые — персональные и групповые — интересы лиц, осуществлявших данные функции. Коррупционные отношения непрерывно эволюционировали, реагируя на формационные сдвиги, изменение типов государственного устройства, трансформацию политических режимов. В современном Казахстане коррупция превратилась в устойчивый социальный институт, элемент вертикали власти, который коррелирует с политическими, экономическими, культурными векторами развития страны. Это значит, что курс на улучшение «внутреннего климата» может способствовать снижению показателей коррумпированности и, наоборот, в случае увеличения числа лиц, поступающих на государственную службу исключительно ради удовлетворения корыстных побуждений, произойдет консервация и даже обострение имеющихся проблем.

Условия, порождающие коррупцию, многообразны. Среди них есть универсальные, которые свойственны практически всем государствам, особенные — те, что складываются в транзитивные или кризисные периоды, и специфические, характеризующие конкретное общество. Первые являются непреднамеренным результатом действий правительства по введению экспортно-импортных ограничений, выдаче лицензионно-разрешительных документов, предоставлению субсидий и налоговых льгот предприятиям, отраслям или регионам, осуществлению контроля над ценами, курсами ценных бумаг и т.д. Очевидно, что чем обширнее перечень разрешений, которые необходимо получить для легального ведения бизнеса, тем выше степень государственного регулирования экономики и больше благовидных предлогов для административного вмешательства в деловые отношения. Центральные органы, не имея возможности напрямую контактировать с каждым заинтересованным актором, вынуждены делегировать соответствующие полномочия чиновникам-агентам, самостоятельно решающим, быть им честными или нет.

В Казахстане (131-е место по рейтингу восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл — **IPС TI в 2016 г.**) лицензированию со стороны республиканских министерств и ведомств подлежат 26 сфер деятельности, включая такие, как образование и культура [1]. Это по европейским меркам очень много, хотя за последние несколько лет были упразднены семь лицензий и 175 разрешений. Для сравнения, в Дании (1-е место **IPС TI в 2016 г.**) ограничения и дополнительные требования касаются только четырех видов занятий: продажи алкоголя; торговли продуктами питания; пассажирских и грузовых перевозок; фармацевтических и медицинских услуг. Ведают этим исключительно местные власти — муниципалитеты, отделы полиции, управления здравоохранения [2]. В Казахстане же санитарные правила и нормы, например для пунктов общественного питания — ресторанов, столовых, кафе, содержат 230 обязательных условий, от вентиляции до мытья посуды. Наличествует даже требование к температуре в курительной комнате. Всего в Республике действует 41 свод требований СанПиН, где содержится свыше восьми тысяч различных позиций.

Однако подавляющая часть казахстанцев считает оправданной ведущую

роль государства в хозяйственной жизни, поскольку частный сектор пока не способен предложить удовлетворительное решение проблемы социальной ответственности. Тем не менее 11,6% индивидуальных предпринимателей и 9,8% юридических лиц ратуют за сокращение количества разрешений минимум наполовину путем введения уведомительного порядка и саморегулирования [3, с. 114].

Либеральные рыночные реформы 1990-х годов знаменовали собой начало переходного периода. Он сопровождался кардинальной ломкой прежней идеологии, нравственных ценностей, привычного жизненного уклада. Преобразования опережали институциональные изменения, вследствие чего образовывались многочисленные правовые лакуны. Разбирательства «по понятиям» и «откаты» стали непременным атрибутом как самого процесса приватизации, так и складывающейся новой системы общественных отношений, что не могло не наложить отпечатка на последующее развитие. В этом заключается особенность казахстанского «демократического транзита», породившего весьма своеобразную кризисную модель коррупции.

Разгосударствление собственности происходило в стране, где народное хозяйство имело ярко выраженную сырьевую ориентацию с высокой концентрацией добывающих производств и централизованным отраслевым принципом управления ими. До 60% товаров народного потребления завозилось извне. Разрушение кооперационных цепочек, вызванное распадом СССР, повлекло полную или частичную остановку более полутора тысяч предприятий. Резко увеличился уровень безработицы, а гиперинфляция обесценила накопленные ранее сбережения.

Все это осложнило участие трудящихся в третьем (денежном) этапе приватизации в 1996—1998 гг. Тогда в частные руки были переданы целые секторы в электроэнергетическом, нефтегазовом, нефтехимическом, металлургическом, горнорудном и других ресурсодобывающих производственных комплексах стратегического значения. Самые «лакомые куски» государственной собственности достались представителям бывшей партийно-советской номенклатуры. Они сохранили исходный капитал в виде личных связей, опробованных рычагов влияния, учрежденных коммерческих компаний и валютных финансовых активов. Кроме того, некоторые сумели не только удержать свои позиции в бюрократической иерархии, но и существенно укрепить их, заложив порочную традицию сращивания власти и бизнеса, когда грань между частными и государственными интересами становится практически неосязаемой.

Немалая часть флагманов казахстанской индустрии оказалась в распоряжении инвесторов-нерезидентов, и их мощности были переориентированы на дальнее зарубежье. В 2008 г. генеральный директор медиахолдинга «Эксперт РА Казахстан» В. Фадеев заметил: именно предприятия, принадлежащие иностранным собственникам, такие как АО «Казцинк», АО «АрселорМиттал», консорциум «Карачаганак Петролиум Оперейтинг», отличаются максимальной «закрытостью» своей отчетности [4].

По данным Global Financial Integrity — американской исследовательской организации, анализирующей незаконные финансовые потоки из развиваю-

щихся стран, из Казахстана в период с 2004 по 2013 г. было вывезено около 167,4 млрд долларов. Важнейшим каналом GFI называет операции занижения / завышения фактической стоимости экспорта или импорта при таможенном декларировании — на них приходится 83,4% нелегального оттока денег [5]. Высокие объемы «теневых» операций свидетельствуют о наличии неформальных центров власти — организованной преступности, вступившей в сговор с коррупционерами.

Объективным подтверждением недобросовестности лиц, уполномоченных на заключение договоров о приватизации, является уголовная статистика. Сравнительно недавно обнародованы факты о том, что в половине регионов к различным срокам лишения свободы были приговорены члены руководства администраций, территориальных комитетов по управлению имуществом и фондов имущества. Их вина состояла в предоставлении незаконных преференций агентам транснациональных корпораций [6]. Именно в конце 1990-х — начале 2000-х годов коррупция в Казахстане превратилась в суррогат национальной идеи, вокруг которой объединились многие граждане независимо от социального происхождения, этнической принадлежности, вероисповедания, пола, возраста, политических симпатий. Даже успешные казахстанские банкиры, встретившиеся в 2013 г. в неформальной обстановке, определили существующий экономический строй как «коррупционный капитализм» [7, р. 4]. В его рамках сложно обеспечить поступательный рост валового внутреннего продукта и создать предпосылки для стадиального прорыва.

Маркером неблагополучия в отношении коррупции и одновременно одной из ее причин является степень «открытости» / «закрытости» органов государственного управления. В июне 2012 г. агентство «Рейтинг.kz» провело исследование четырех факторов транспарентности республиканских министерств и ведомств с ранжированием от одного до четырех баллов. Было опрошено 55 экспертов, представляющих сферу бизнеса, неправительственные организации и аналитическое сообщество. Средние значения таковы: 1) наличие обратной связи с населением / целевой аудиторией — 2,84 балла; 2) взаимодействие с институтами гражданского общества — 2,65; 3) открытость для СМИ — 2,39; 4) проведение общественных слушаний по законопроектам и различным инициативам — 2,69. Согласно выбранной методике максимальный уровень «открытости» составлял 18,5 балла. Все правительственные учреждения уложились в диапазон от 2,58 (Национальное космическое агентство — последнее, 40-е место) до 8,32 (Министерство культуры и информации — 1-е место). Организаторы пришли к единодушному мнению, что это «чрезвычайно низкий показатель» [8].

Транспарентность не возникает спонтанно, ее обеспечивают институты, формирующие гражданское общество и плюралистическую среду. В Казахстане таковые есть, но, видимо, не в полной мере реализуют свое предназначение. Кстати, ни один из двадцати депутатов Мажилиса и Сената, которым были направлены анкеты агентства «Рейтинг.kz», их не заполнил, хотя именно парламентарии по роду занятий регулярно взаимодействуют с центральными исполнительными органами, и их оценки представляли бы значительную ценность для составления объективной картины.

Партии, парламент, суд, «третий сектор» должны быть в авангарде демократических преобразований. Если это требование не выполняется, то происходит «опережающая институционализация», когда важнейшие современные общественные институты используются не для легитимации перспективных моделей социального взаимодействия, а только как учреждения, символизирующие модернизацию [9, с. 16].

Известно, что вероятность коррупционных сделок во многом зависит от размера вознаграждения за добросовестную работу. Оно должно быть таким, чтобы сумма «делового предложения» не могла побудить чиновника совершить должностное преступление. Среди правителей Азии раньше других это понял сингапурский премьер-министр Ли Куан Ю, пребывавший на своем посту с 1955 по 1986 г. и заслуженно получивший титулы «творца экономического чуда» и «победителя коррупции». Несмотря на скромные возможности бывшей островной колонии Великобритании, чья территория не превышает двух мегаполисов, сравнимых с Алматы, зарплаты чиновникам и судьям там были установлены в пределах 20–25 тыс. долл. в месяц — больше, чем в США [10].

Специалисты единодушны во мнении, что политика увеличения заработной платы сотрудникам государственного аппарата в странах с относительно низкими доходами населения оправдана. Скромные официальные оклады государственных служащих, напротив, создают весомые стимулы для коррупции, которая начинает рассматриваться как приемлемый персональный способ выживания и преодоления экономических трудностей. Если в частном секторе зарплата выше, то самые трудолюбивые и способные уйдут туда, а на их место устроятся некомпетентные и недобросовестные кадры, предрасположенные к противоправным деяниям. Сегодня каждый десятый молодой человек в Казахстане сознательно ориентирован на низкооплачиваемые позиции в государственных структурах, поскольку убежден, что основой «навар» принесут коррупционные действия [3, с. 119]. При этом этическая сторона вопроса игнорируется. Специалисты подчеркивают, однако, что улучшения материального положения недостаточно. Оно должно сочетаться с оптимизацией управления и установлением эффективного контроля за действиями персонала и расходованием ресурсов [11, с. 76–78].

Расчеты показывают, что в Республике Казахстан среднемесячная номинальная заработная плата руководителей организаций государственного управления и обороны составляет 14,6%, руководителей организаций образования — 9%, здравоохранения — 13% от соответствующего показателя в нефте- и газодобывающих отраслях. В наиболее выгодном положении находятся государственные служащие Астаны. Здесь наивысший уровень номинальной заработной платы этой категории занятых по стране (191 763 тенге) и максимальный положительный разрыв по сравнению со средней заработной платой в регионе (он составляет 43 476 тенге), что обусловлено расположением в городе центральных органов государственного управления и власти. Естественно, для данной группы чиновников издержки коррупции, выражающиеся в опасности навсегда потерять престижную должность,

как и стимулы к честному труду, достаточно высоки. На противоположном полюсе, в зоне серьезных коррупционных рисков находятся Атырауская и Мангистауская области — центры нефте- и газодобычи (двукратная отрицательная разница).

Страны, входящие в первую десятку ИРС TI, отказались от карьерной системы оплаты труда на государственной службе, когда единые тарифные оклады устанавливает законодатель, и внедрили позиционный подход, позволяющий самому ведомству в рамках выделенного бюджета назначать индивидуальные ставки. В Швеции, например, сегодня 90% чиновников получают такое «персонифицированное» жалование. Позиционная система дает возможность платить больше за лучшую работу, а не за должность, и вознаграждать квалифицированных специалистов на том уровне, который в данный момент принят в бизнесе [12, с. 191—192].

Мощный барьер против взяточничества и расхищения государственных средств — страх ожидаемого наказания. Ангажированные бюрократы научились его диверсифицировать путем распределения криминальных ролей между начальниками и подчиненными, а также «централизацией» рынка своих услуг через выработку негласных тарифов на принятие нужных решений [11, с. 81—82]. Самоуправство и иллюзия безнаказанности, келейность и отсутствие гласности, моральный релятивизм и негативная мотивация — все это создает питательную среду для экономических преступлений в государственном секторе.

Казахстан — самая большая центральноазиатская страна с уникальным геополитическим положением, самобытной культурой и огромным ресурсным потенциалом. На его территории пересекаются интересы множества государств, каждое из которых пытается обеспечить себе режим наибольшего благоприятствования. Применяемые ими технологии влияния не могут не учитывать «логику повседневности», имеющую родовое сходство с коррупционными практиками. Но это именно сходство, а не тождество. Парадокс в том, что шансы на успех у инициатора подкупа (как и у соответствующего уполномоченного органа по противодействию коррупции) повысятся, если отказаться от идеологемы «всепроникающей тотальной продажности» и принять во внимание аффирмативное (эмпирически подтвержденное) знание о реальных и свойственных исключительно данному обществу представлениях, действиях и отношениях между людьми, связанных с возможностями улучшения их материального положения или статуса. Имеют значение этнокультурная и конфессиональная специфика, семейный уклад, сетевые контакты, корпоративная культура, профессиональная этика, мировоззрение и иные социальные оболочки индивида, которые определяют его убеждения в вопросе о том, «что такое хорошо и что такое плохо». Преимущество, конечно, за теми, кому и «стены помогают».

Казахстанцы полагают, что их своеобразный менталитет и широкое распространение родственных связей являются репликаторами теневых практик. В этом уверено более трети населения страны (37,9%) [3, с. 57]. Вместе с

тем в nepoтизме и фаворитизме в угоду «своим» усматривается не нарушение официальных правил и инструкций, призванных регламентировать публичную сферу, а гуманное, «человеческое», лицо бюрократа, дорожащего расположением близких и всегда готового им помочь связями и влиянием. Предполагается, что человек решается обратиться к высокопоставленному брату, свату или другу, поскольку считает дачу взятки «постороннему» должностному лицу крайней мерой, к которой стоит прибегать лишь в критических обстоятельствах, что объективно сужает коррупционное поле. Если и приходится нести какие-либо накладные расходы, то они относительно невелики и представляют собой выражение искренней признательности, а не соучастие в уголовном преступлении. Результат целенаправленных действий оказывается одним и тем же (например, получение нужного разрешения или заказа), однако интерпретация путей его достижения не снижает самооценки и авторитета взаимодействующих сторон, которые демонстрируют друг другу социальную компетентность, верность долгу и здоровый прагматизм. Отказ в поддержке или неблагодарность приведут к «потере лица», а чрезмерная опека «чужака» обязательно вызовет подозрения во взяточничестве [13, с. 70 — 72].

Для последовательного проведения взвешенной антикоррупционной политики важно учитывать, что конструирование «сетей солидарности» имеет иную природу, чем построение коррупционной сети. Если первое воспринимается окружающими (и инсайдерами, и аутсайдерами), как норма жизни, то второе — тяжкий социальный недуг, который требует оперативного лечения. Критерий их различия — наличие / отсутствие длительных личных отношений взаимопомощи, где соображения материальной выгоды либо не играют существенной роли, либо, наоборот, поставлены во главу угла.

С правовой точки зрения членство в солидарной группе — это незначительный административный проступок, а вхождение в коррупционный консорциум, особенно функционирующий на постоянной основе, есть преступление против национальной безопасности. Как следствие, степень ответственности варьируется от дисциплинарного взыскания до длительных сроков лишения свободы с конфискацией имущества. Суровые меры наказания прожженным коррупционерам приветствуются населением Казахстана. Периодически выдвигаются предложения применять к ним смертную казнь. Тех же, кто способствует разоблачению нечистых на руку чиновников, общественное мнение рассматривает как честных людей и даже героев [3, с. 61, 114].

Проанализированные факторы коррупции: гипертрофия государственных функций в экономике, затрудненный доступ к информации о деятельности исполнительной ветви власти, слабость «третьего» сектора, недостаточный размер оплаты труда государственных служащих, консервативные социальные установки — серьезно осложняют криминогенную обстановку. Однако они преходящи и при наличии политической воли поддаются коррекции. Это позволяет надеяться, что почва для коррупционных деяний в Республике Казахстан будет неуклонно сокращаться.

**Библиографический список**

1. О разрешениях и уведомлениях: Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 г. № 202-V. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31548200#pos=1;-307&sel\\_link=1005053738](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31548200#pos=1;-307&sel_link=1005053738).
2. Как начать свой бизнес в Дании. URL: [http://sauninadk.blogspot.ru/p/blog-page\\_14.html](http://sauninadk.blogspot.ru/p/blog-page_14.html)
3. ТОО «ПРЭКО-Консалтинг». Аналитический отчет по социологическому исследованию «Определение индекса восприятия коррупции в Республике Казахстан». Астана, 2015.
4. *Курганников Д.* Великолепная сотня из тысячи. URL: <http://www.raexpert.kz/about/smi/art51/>
5. GFI: Казахстан стал лидером по незаконному выводу капитала среди стран ЦА. URL: <http://etoday.kz/finances/12642-gfi-kazahstan-stal-liderom-po-nezakonnomu-vyvodu-kapitala-sredi-stran-ca.html>
6. Борьба с коррупцией в государственных органах Республики Казахстан: учебное пособие / под ред. Е.О. Алауханова. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc101p0/instrum6770/item6782.html>
7. *Satpaev D.* Corruption in Kazakhstan and the Quality of Governance // IDE discussion paper. 2014. № 475. P. 1–29.
8. Составлен рейтинг прозрачности министерств и ведомств Казахстана. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31214601#pos=1;-285](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31214601#pos=1;-285)
9. Мыслящая Россия. Картография современных интеллектуальных направлений / под ред. В. Куренного. М., 2006.
10. Уход Ли Куан Ю: кого потеряла мировая экономика. URL: [http://forbes.kz/life/hero/uhod\\_li\\_kuan\\_yu\\_kogo\\_poteryala\\_mirovaya\\_ekonomika/](http://forbes.kz/life/hero/uhod_li_kuan_yu_kogo_poteryala_mirovaya_ekonomika/).
11. *Альжанова Ф.Г.* Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы Республики Казахстан // Коррупция: основные тенденции противодействия. Новосибирск, 2015. С. 59–86.
12. *Полникова А.А.* Причины возникновения коррупционных преступлений среди сотрудников правоохранительных органов Казахстана: основные недостатки и способы их устранения // Юридическая наука: история и современность. 2013. № 12. С. 190–195.
13. *Сиссенер Т.К.* Феномен коррупции в антропологической перспективе. URL: [http://www.cisr.ru/files/publ/Windmills/3\\_Corruption\\_Book.pdf](http://www.cisr.ru/files/publ/Windmills/3_Corruption_Book.pdf).