

УСПЕХИ И БАРЬЕРЫ В ПРОДВИЖЕНИИ ЭТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КАЗАХСТАНЕ: ВЗГЛЯД УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ЭТИКЕ

УДК 35.088.4

Аннотация. Данная статья предлагает критический анализ процесса реализации институтов этики госслужбы в Казахстане. В целях анализа применяется концепция «этической инфраструктуры», предложенной ОЭСР для своих стран-членов. Анализ основан на результатах проведенных фокус-групп и интервью с уполномоченными по этике весной 2017 года и обзоре опыта Казахстана в сфере продвижения этики госслужбы.

Ключевые слова: этика, госслужба, ценности, кодекс.

Аңдатпа. Осы мақала Қазақстандағы мемлекеттік қызметтің әдебі институттарын іске асырылу үдерісінің сыни талдауын ұсынады. Талдау мақсатында ЭЫДҰ мүше елдері үшін ұсынған «әдептілік инфрақұрылымы» тұжырымдамасы қолданылады. Талдау 2017 жылы әдеп жөніндегі уәкілдермен бірге өткізілген фокус-топтар мен сұхбаттардың нәтижелеріне және мемлекеттік қызметтің әдебін ілгерілету саласында Қазақстанның тәжірибесін шолуға негізделген.

Тіпек сөздер: әдеп, мемлекеттік қызмет, құндылықтар, кодекс.

Abstract. The article offers critical analysis on implementation of ethics institutions in civil service of Kazakhstan. The analysis applies the concept of "ethics infrastructure" suggested by the OECD to the country members. It is based on the results of focus groups and interviews with ethics commissioners conducted during spring 2017 and review of Kazakhstan's experience in promoting ethics in civil service.

Keywords: ethics, public service, values, code.

JEL codes: Z18, J78, M51, Z100

ДЖАНОЕВА С.	PhD, ассистент-профессор, Высшая Школа государственной политики, Назарбаев Университет
КАРИБАЙ А.	МРА, Высшая Школа государственной политики, Назарбаев Университет
ТЛЕУХАН Р.	МРР, Высшая Школа государственной политики, Назарбаев Университет

**Золотое правило этики в том, что нет золотого правила.
То, что нет золотого правила, – тоже правило, только не золотое, а железное.**
Гилберт Кит Честертон (английский мыслитель, журналист и писатель)

Этика – как наука о морали, является важной частью философских наук и занимается, в основном, изучением сущности существующих норм и причин трансформации нравственного сознания общества. Этические ценности — это общие принципы общества, которые определяют суждение о том, что хорошо и правильно. Этические ценности, изложенные в нормативных правовых актах, создают основу для среды, в которой граждане знают о миссии и видении государственных органов и государственных организаций, а также дают общее руководство для повседневной деятельности госслужащих.

Анализ нравственных основ государственной службы, менталитета и поведения государственных служащих не может существовать в отрыве от понимания реалий, в которых существует отдельно взятое государство в целом. Практический интерес к проблемам профессиональной морали государственных служащих «является своеобразным откликом на те изменения политического, экономического и социального характера, которые происходят в обществе» [1].

Сегодня Казахстан в своем стремлении войти в 30-ку развитых стран мира, в том числе и по уровню этичности госаппарата, активно изучает успешный опыт зарубежных стран, внедряет собственные законодательные инструменты и инициативы, направленные на развитие целостной и устойчивой этической инфраструктуры. В Плане нации «100 конкретных шагов по реализации 5 институциональных реформ» Главой государства Н.А. Назарбаевым обозначен первый приоритет: Формирование профессионального государственного аппарата. 12-ый шаг Плана нации предусматривает внедрение новых этических правил, включая разработку нового Этического кодекса госслужбы и введение должности уполномоченного по вопросам этики [2]. Важность, актуальность и приоритетность вопросов развития этики госслужбы в Казахстане очевидны на сегодняшний день.

Данная статья предлагает анализ процесса реализации институтов этики госслужбы в Казахстане, применяя концепцию «этической инфраструктуры». Исследование проводилось при поддержке гранта Назарбаев Университета, и

в рамках проекта Программы развития Организации Объединенных Наций (далее – ПРООН) в сотрудничестве с Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции (далее – Агентство) «Поддержка реформы государственной службы в области служебной этики, защиты меритократии и предупреждения коррупции».

Целью проведения исследования является изучение международной практики работы этических институтов и анализ опыта Казахстана в продвижении этики госслужбы для дальнейшего совершенствования.

Результаты исследования основаны на трех методах сбора и анализа информации в целях триангуляции качественных и количественных данных и обеспечения валидности и достоверности анализа. Эти методы включают:

1. Проведение двух фокус-групп с уполномоченными по этике центральных и местных госорганов РК весной 2017 года;
2. Проведение интервью с уполномоченными по этике, которые не смогли принять участие в фокус-группах;
3. Анализ вторичных данных: казахстанское и международное законодательство; отчеты ОЭСР и других международных организаций, публикации в СМИ и научные статьи;

Для получения первичных данных в ходе фокус-групп был применен метод «сессии мозгового штурма», предложенного Центром развития ОЭСР в Комплексном Страновом Обзоре Казахстана [3], как один из эффективных методов получения информации по чувствительным вопросам в переходных и развивающихся странах. В таких странах госслужащие и эксперты могут неохотно выражать свое мнение в условиях отсутствия защищенности от политического вмешательства и слабой взаимосвязи между научными исследованиями и принятием политических решений. Сессии «мозгового штурма» позволяют участникам обмениваться опытом, чувствовать коллегальную поддержку, и выражать свои идеи в доброжелательной и безопасной атмосфере. В целях соблюдения исследовательской этики всем участникам гарантирована анонимность.

Первая фокус-группа была проведена на базе Высшей Школы государственной политики Назарбаев Университета в апреле 2017 года с участием 19 уполномоченных по этике из центральных госорганов РК включая Верховный Суд, Счетный Комитет, Министерство национальной экономики, Министерство инвестиций и развития, Министерство по делам религий и гражданского общества, Министерство сельского хозяйства, Министерство юстиции, Министерство финансов, Министерство оборонной и аэрокосмической промышленности, Агентства, и местных госорганов из Акмолинской,

Актюбинской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской, Кызылординской, Павлодарской, Северно-Казахстанской, Южно-Казахстанской областей и города Астаны.

Участники фокус-группы обсудили следующие вопросы:

1. Что работает эффективно на практике в части реализации Этического кодекса? Приведите доказательства из вашего опыта.
2. С какими проблемами вы сталкиваетесь при реализации Этического кодекса?
3. Какая поддержка необходима уполномоченному по этике для того, чтобы он выполнял свою работу в сфере этики более эффективно?

Мнения участников были зафиксированы в письменном виде и использованы для анализа. В апреле-мае 2017 года было проведено 9 интервью с уполномоченными по этике, которые не смогли принять участие в фокус-группе.

На основе полученных данных были выявлены ключевые проблемы, с которыми уполномоченные по этике столкнулись на практике, и проанализированы причины этих проблем. Предварительные результаты были протестированы в ходе второй фокус-группы, в которой приняли участие 25 уполномоченных по этике местных исполнительных органов из всех регионов Казахстана в конце мая 2017 года. Эта фокус-группа была организована при поддержке Академии государственного управления при Президенте РК. Участники подтвердили описание проблем и их причин, и дополнили примерами из своей практики.

Анализ развития институтов этики в Казахстане был проведен с использованием концепции «этической инфраструктуры», предлагаемой ОЭСР своим странам-членам для эффективного продвижения этики госслужбы. Такой анализ поможет Казахстану скорректировать свою политику в части повышения этических принципов госслужащих в соответствии со стандартами ОЭСР.

Концепция «этической инфраструктуры» ОЭСР включает следующие компоненты (не в порядке приоритетности) [4]:

1. Политическая поддержка (приверженность);
2. Кодексы поведения;
3. Механизмы профессиональной социализации;
4. Координирующий орган по этике;
5. Условия работы на госслужбе;
6. Эффективная правовая основа;
7. Эффективные механизмы подотчетности;
8. Активное гражданское общество.

Данная статья представляет интерес как для центральных и местных госорганов РК, уполномоченных по этике и Советов по этике, так и экспертов из международных организаций и неправительственных организаций, а также ученых, преподавателей и студентов, изучающих государственное управление.

Авторы выражают благодарность уполномоченным по этике центральных и местных госорганов РК, которые приняли активное участие в этом исследовании и поделились своими мнениями. Статья выражает личное мнение авторов и может не совпадать с официальными точками зрения ПРООН, Агентства или Назарбаев Университета.

Эволюция развития институтов этики в госслужбе Казахстана

Данный раздел предлагает анализ эволюции развития институтов этики в госслужбе Казахстана за годы независимости в целях определения положительных практик и серьезных проблем, с которыми сталкивается Казахстан на пути совершенствования этики госслужащих.

С момента обретения независимости правительство Казахстана уделяет повышенное внимание вопросам этики госслужащих. Одним из первых среди стран СНГ, Казахстан принял Указ Президента, имеющий силу закона РК «О государственной службе» (1995 г.), Закон РК «О борьбе с коррупцией» (1998 г.), и создал координирующий орган в сфере государственной службы – Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции как государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан. Первые Правила служебной этики для госслужащих были приняты в 1997 году, которые представляли общие этические стандарты как для общества, так и для госслужащих, без несения ответственности за нарушение правил.

В 2000 году вступили в силу Правила служебной этики госслужащих Республики Казахстан, предлагающие более детальное описание правил поведения и ответственности госслужащих в сфере профессиональной деятельности, взаимоотношений с гражданами, юридическими лицами, и подчиненными. В 2002 году Правила были дополнены пунктом 6 касательно поведения акимов всех уровней, предусматривающим дополнительную детализацию в части недопущения фактов nepотизма, протекционизма и конфликта интересов в служебной деятельности. Данное дополнение ярко отражает обеспокоенность (правительства) Казахстана в отношении справедливости и прозрачности системы найма и карьерного продвижения кадров на госслужбе, и потенциального влияния личных и бизнес интересов на профессиональную деятельность акимов.

В 2005 году был утвержден Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан, определяющий правила поведения госслужащих, их антикоррупционное поведение, поведение во время публичных выступлений и во внеслужебное время.

В 2016 году в результате преобразования Министерства по делам государственной службы

Республики Казахстан был создан новый сильный госорган Агентство РК по делам госслужбы и противодействию коррупции.

В рамках реализации Плана нации «100 конкретных шагов» в 2015 году были приняты новый Закон «О государственной службе» и Закон РК «О противодействии коррупции», а также новый Этический кодекс госслужащих РК. Новый кодекс расширил стандарты поведения с учетом различных ситуационных условий деятельности госслужащих, включая в служебных отношениях, во внеслужебное время, во время публичных выступлений и выступлений в СМИ [5].

Во всех центральных и местных госорганах РК, с января 2016 года, были введены новые функции «Уполномоченных по этике» для проведения мониторинга и контроля соблюдения служебной этики (за исключением правоохранительных и специальных органов). Согласно данной позиции Уполномоченный по этике должен консультировать по вопросам соблюдения требований законодательства в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса, ограничений и запретов, а также содействовать формированию в коллективе морально-этической культуры взаимоотношений. Эти функции были возложены на госслужащих, имеющих уважение в коллективе. На начальном этапе уполномоченные по этике совмещали свои основные профессиональные обязанности с функциями по продвижению этики, что снижало эффективность их деятельности. С июня 2017 года была введена самостоятельная должность уполномоченного по этике. В Реестре должностей политических и административных государственных служащих должность уполномоченных по этике относится в разделе корпус Б к категории В-4, С-3, и D-3.

На региональном уровне профилактика этических правонарушений возложена на Советы по этике, которые образованы на базе упраздненных дисциплинарных советов. Главная цель создания Советов по этике была в смещении приоритетов с рассмотрения дисциплинарных проступков служащих на обеспечение в госорганах высоких этических стандартов и профилактику нарушений этических правил.

Закон РК «О противодействии коррупции» обеспечивает защиту сведений о лице, информирующем о фактах коррупционных правонарушений. Действует многоканальная система приема информации о коррупционных фактах и фактах неэтичного поведения госслужащих: через Call-центр, письменно через почту, портал «электронного правительства» (на блог Председателя Агентства), а также при личном приеме [6]. Основной задачей Call-центра является консультационная поддержка граждан по вопросам противодействия коррупции и прием телефонных сообщений о коррупционных и неэтичных правонарушениях. С декабря

2015 года действуют Правила поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения, которые устанавливают денежные поощрения для информаторов.

Были разработаны рекомендации по требованиям к форме одежды госслужащих и краткие памятки с основными положениями Этического кодекса. Памятки довольно просты в изложении и выступают своего рода путеводителями, как для госслужащих, так и для граждан. Они ориентированы на легкое и быстрое усвоение стандартов этики, а также на знание их широкими слоями населения.

Разработано мобильное приложение «Этика на госслужбе», которое содержит основные положения Этического кодекса, информацию об уполномоченных по этике, тестирование по определению этичности, и памятку по подаркам. Наличие данного приложения дает возможность быстрого обращения в Агентство с жалобой на неэтичное поведение служащего.

Академией государственного управления при Президенте РК создано руководство «Этика и нормы поведения государственного служащего» в виде краткой инструкции на основе ситуационных примеров, в которых рассмотрены основные правила поведения госслужащего в рабочее и во внерабочее время, и приведены примеры неэтичного поведения.

Вопросам повышения этических норм уделено внимание в каждом из стратегических документов в области предупреждения коррупции:

- Государственная программа по борьбе с коррупцией на 2001-2005 годы;
- Государственная программа по борьбе с коррупцией на 2006-2010 годы;
- Отраслевая Программа по противодействию коррупции на 2011-2015 годы;
- Антикоррупционная Стратегия Республики Казахстан на 2015-2020 годы;
- Программа противодействия коррупции партии Нур Отан на 2015-2020 годы.

Впервые в 2017 году Агентством был презентован Национальный доклад о противодействии коррупции, предоставляющий анализ результатов антикоррупционной политики страны. Это положительный шаг в сторону повышения информированности гражданского общества о проводимых реформах в области противодействия коррупции и достигнутом прогрессе.

Согласно Национальному докладу наибольшее количество этических правонарушений составляют факты допущения обоснованной критики со стороны общества, использование служебного автотранспорта в личных целях, грубость в обращении с гражданами и коллегами, управление автотранспортом в состоянии алкогольного

опьянения, а также нахождение госслужащего в общественном месте в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность [6].

Политическое руководство Казахстана и руководство Агентства оказывают сильную поддержку реформам, направленным на предупреждение коррупции, включая повышение морально-этических ценностей госслужащих. Однако само по себе наличие многочисленных нормативных правовых актов **не гарантирует**, что госслужащие станут более этичными, эффективными и подотчетными обществу.

Несмотря на все усилия и проведенные административные реформы, Казахстан продолжает занимать нижние строчки в международных рейтингах Транспаренси Интернешнл по индексу «восприятия коррупции» и Всемирного Банка по показателю «контроля за уровнем коррупции». Согласно отчету Транспаренси Интернешнл за 2016 год, Казахстан находится на 131 позиции из 176 стран, набрав 29 баллов по индексу «восприятия коррупции» из 100 возможных [7,8].

Если верить результатам авторитетных международных организаций, за 26 лет административных реформ Казахстан не претерпел значительных изменений в части восприятия коррупции и контроля за уровнем коррупции. Международные рейтинги оценки коррупции основаны на обзоре целого комплекса критериев, включая открытость и подотчетность правительства обществу, голос гражданского общества и журналистов, свобода выражения мнений граждан.

В 2015-2016 годах Казахстан предпринимал попытки разработать собственные методики измерения коррупции: одна методика оценки коррупции была разработана Институтом общественной политики партии Нур Отан, вторая - бывшей Академией финансовой полиции [9]. Обе методики были протестированы в пилотном режиме, однако результаты этих исследований не доступны общественности.

В Казахстане наблюдается столкновение традиционных социальных ценностей с принципами современной государственной службы. Из истории кочевого народа казахов традиционно принято оказывать помощь членам семьи, близким друзьям и членам их семьи. Эти древние традиции сохраняются и в современном казахстанском обществе. Однако использование данных традиций в сфере госслужбы при найме на работу и карьерном продвижении нарушает главные принципы госслужбы: меритократии, справедливости, честности и беспристрастности. К потенциальным источникам конфликта интересов, согласно отчету ОЭСР «Управление конфликтами интересов в госслужбе» [10], относятся личные и семейные отношения; подарки и излишнее гостеприимство. Сложное противоречие между традиционными нормами

общества и принципами госслужбы приводят к скрытому сопротивлению реформе госслужбы со стороны самих госслужащих.

Недостаточно высокий уровень этики госслужащих отражает моральные ценности всего казахстанского общества. В 2014 году Институтом общественной политики Нур Отан было проведено исследование ценностей общества в Казахстане, в котором приняло 1600 граждан из всех регионов [11].

В топ-пять наиболее важных для казахстанцев ценностей вошли: здоровье (75,3%), дети (54,2%), безопасность (44,7%), благополучие и достаток (40,9%), то есть ценности, ориентированные на удовлетворение потребностей самого человека. Последними в списке важных ценностей оказались саморазвитие (10%), служение Отечеству (10,8%), патриотизм (12,7%), права человека (14,7%) и свобода (14,8%) [11].

Исключительно законодательный подход, основанный на принятии новых нормативных правовых актов и замене их новыми, без изменения менталитета и культуры госслужащих и общества, и реализации принципа верховенства закона, рискует иметь косметический эффект. До сих пор в Казахстане не развита система оценки текущих реформ и принятие политических решений с учетом доказательств и результатов практических исследований (evidence-based policy-making), широко практикуемая в странах ОЭСР. В частности, попытки провести оценку влияния законодательства на изменение этических ценностей госслужащих и культуру государственного сектора, предпринимаются крайне редко и не на регулярной основе.

Реализация «этической инфраструктуры» в Казахстане

Данный раздел рассматривает концепцию «этической инфраструктуры» ОЭСР как наиболее комплексный подход к продвижению этики госслужбы и анализирует опыт Казахстана по реализации «этической инфраструктуры».

Все страны ОЭСР солидарны в том, что правильно функционирующая этическая инфраструктура помогает эффективной деятельности государственного сектора, поощряя высокие стандарты поведения [4]. В зависимости от культурного, политического и административного контекста, каждая страна использует разные инструменты для создания инфраструктуры этики. Каждая функция и элемент «этической инфраструктуры» представляют собой отдельный важный структурный блок, при этом они должны, в обязательном порядке, взаимодействовать и усиливать друг друга. Элементы этической инфраструктуры должны взаимодействовать между собой для достижения синергии, чтобы стать единой и интегрированной инфраструктурой этики государственной службы.

Элементы такой инфраструктуры можно классифицировать в соответствии с основными функциями, которые они выполняют - **руководством, управлением и контролем**, - отмечая при этом, что разные элементы могут выполнять более одной функции. Так, например, функция «Руководство» обеспечивает приверженность политического руководства заявленным ценностям в различных правовых актах и кодексах этики; а также социализации заявленных этических ценностей путем обучения и повышения компетенций госслужащих.

«Управление» осуществляется посредством создания отдельного органа и механизма координации и взаимодействия между стейкхолдерами – всеми организациями, вовлеченными в процесс продвижения этических норм, включая госорганы, неправительственные организации, СМИ, научные и международные организации. Немаловажную роль в данном случае играет фактор условий работы на государственной службе и политика управления персоналом.

«Контроль» осуществляется с помощью правовых инструментов, обеспечивающих независимое расследование и судебное преследование; эффективных механизмов подотчетности и контроля; прозрачности, участия общественности.

Пропорциональность сочетания, а также степень эффективности этих функций будут зависеть от специфики культурной, политической и административной среды в каждой стране.

Для эффективного построения «этической инфраструктуры», ОЭСР предлагает следующее разделение основных функций на 8 элементов (не в порядке приоритетности) [4]:

1. Политическая поддержка (приверженность);
2. Кодексы поведения;
3. Механизмы профессиональной социализации;
4. Координирующий орган по этике;
5. Условия работы на госслужбе;
6. Эффективная правовая основа;
7. Эффективные механизмы подотчетности;
8. Активное гражданское общество.

1. Политическая поддержка (приверженность)

При условии отсутствия долгосрочной и устойчивой политической приверженности этическому поведению на госслужбе от руководителей всех госорганов на всех уровнях управления, все усилия по поощрению этического поведения будут напрасны. Большинство примеров из опыта стран-членов ОЭСР показывают, что попытки улучшить этику государственного сектора были поддержаны на самых высоких политических уровнях, тем самым, получив высокие шансы на успех.

Казахстан демонстрирует высокую политическую приверженность продвижению этики госслужбы со стороны Администрации Президента РК и Агентства. Однако не все

руководители госорганов выражают эту приверженность реформе по совершенствованию этики госслужбы. Уполномоченные по этике отмечают, что некоторые руководители госорганов и акиматов не заинтересованы в разглашении о неэтичных поступках своих сотрудников и могут не разрешать уполномоченным по этике информировать уполномоченный орган.

Из интервью с уполномоченным по этике: «Руководство не позволяет крупным скандалам и нарушениям просочиться наружу. Даже если уполномоченный по этике поднимет какое-либо этическое нарушение, руководство может закрыть эту тему еще в начале, поэтому многие и не жалуются, поскольку изначально не верят в решение проблемы».

Сильная поддержка продвижению этике должна исходить от всех руководителей госорганов, акиматов на всех уровнях и организаций, финансируемых из государственного бюджета, включая квазигосударственные компании. Крайне важно им служить образцовой моделью нравственно-этического поведения на всех уровнях управления и во всех регионах страны.

2. Кодексы поведения

Кодексы поведения играют жизненно важную роль в формировании ожидаемых стандартов поведения, особенно в странах ОЭСР, которые сократили перечень правил, применяемых к государственным служащим, и приняли более «управленческие» стили государственного управления [12]. Некоторые страны выбрали вариант разработки Общего кодекса поведения ко всей государственной службе, при этом отдельные органы дополнительно разрабатывают специальные кодексы для определенных коррупциогенных сфер деятельности и должностей.

В Казахстане, по мнению уполномоченных по этике, новый Этический кодекс и создание института уполномоченного по этике рассматриваются как очень важная часть стратегии продвижения этики. Уполномоченные по этике выражают оптимистичные взгляды на будущее этих институтов, при условии решения ряда проблем, описанных ниже касательно механизмов социализации, условий работы на госслужбе, правовой базы, механизмов подотчетности, и активного гражданского общества.

При сравнении кодексов этики стран ОЭСР и Казахстана, очевидно, что Этический кодекс Казахстана содержит большинство этических ценностей, разделяемых странами ОЭСР, такие как беспристрастность, законность, справедливость, прозрачность, эффективность, ответственность и честность. Однако Этический кодекс Казахстана не содержит соблюдение принципа верховенства закона как главного приоритета госслужащих.

Пункт 1 Кодекса предусматривает, что *«Государственные служащие в своей деятельности должны быть привержены политике Первого Президента Республики Казахстан - Елбасы Нурсултана Назарбаева и последовательно претворять ее в жизнь»* [5].

Стандарты поведения в пункте 5 Этического кодекса предлагают широкий спектр обязанностей госслужащих. Госслужащие должны *«способствовать укреплению единства народа Казахстана и межнационального согласия в стране, уважительно относиться к государственному и другим языкам, традициям и обычаям народа Казахстана»*. Этот принцип отражает политику единства в многонациональном государстве.

Госслужащие должны *«на постоянной основе принимать меры по повышению качества оказываемых государственных услуг, всецело ориентируясь на запросы населения как потребителя государственных услуг»*. Этот принцип отражает приоритет правительства Казахстана в модернизации качества госуслуг.

Вместе вышеуказанные принципы могут создавать замешательство в сознании госслужащих: какова главная цель казахстанского госслужащего? Выражать приверженность политике Первого Президента РК, сохранять межнациональное согласие, или служить обществу путем повышения качества госуслуг? Что важнее: политическая преданность, межнациональное согласие или качество госуслуг?

3. Механизмы профессиональной социализации

Создание различных кодексов поведения или даже законодательных норм остаются словами на бумаге, если отсутствует эффективная система внедрения и трансляции этических норм обществу в целом и государственным служащим в частности.

Механизмы социализации — это процессы, посредством которых государственные служащие изучают и принимают этические нормы, стандарты поведения и ценности государственной службы. Обучение в повседневной работе на протяжении всей карьеры является важным элементом повышения осведомленности об этике и развития навыков по разрешению этических дилемм. Например, вопросы этики составляют неотъемлемую часть первоначальной подготовки будущих госслужащих в Бельгии, равно как и управленцы высокого уровня, переходящие из бизнеса в государственный сектор в Великобритании, обязаны сосредоточиться на вопросах этики в своем обязательном вступительном обучении.

В Казахстане уполномоченные по этике и государственные служащие в целом испытывают острый недостаток информации, обучения и методологической поддержки в области служебной этики. Предлагаемые тренинги и

семинары не носят регулярный систематический характер, методики и содержание учебных программ по этике не проходят внешнюю оценку. Часто довольно размытые границы моральных и этических норм ставят уполномоченных по этике и госслужащих в сложную ситуацию.

Уполномоченные по этике высказали пожелания иметь больше возможностей для обмена опытом между госорганами и регионами среди уполномоченных по этике на регулярной основе. По их мнению, было бы чрезвычайно полезно предоставить возможности для обмена опытом между уполномоченными по этике в государственной службе и омбудсменами в квазигосударственных организациях. Такой обмен опытом и мнениями можно проводить путем комбинации встреч как в реальной жизни, так и онлайн.

Из интервью с уполномоченным по этике: «Создание общей интерактивной платформы для всех уполномоченных по этике может быть очень полезно с точки зрения обмена опытом и обмена мнениями, поскольку всегда трудно работать в одиночку и добиваться результатов эффективней вместе, группой».

Необходимо организовать всеохватывающее обучение этике госслужащих и сотрудников квазигосударственных организаций на регулярной основе. Рекомендуются проводить семинары для обмена опытом среди уполномоченных по этике государственных ведомств, а также совместные семинары с омбудсменами в квазигосударственных организациях (желательно на независимых площадках). Необходимо разработать различные инструкции, учебные материалы в качестве методологической поддержки для уполномоченных по этике и Советов по этике, например, о том, как активно вовлекать гражданское общество, как снизить риски конфликта интересов, как разрешать служебные конфликты, алгоритм действий в сложных ситуациях.

4. Координирующий орган по этике

Координирующие органы по этике могут принимать различные организационно-правовые формы: Парламентские комитеты, центральные государственные органы или специально созданные агентства. В зависимости от организационно-правовой формы, данные органы могут исполнять различные функции.

Например: Роль «пропагандиста» этики государственного сектора, выполняемая Министерством труда и государственного управления Норвегии и Комиссии государственной службы Новой Зеландии; роль «Советника» у Управления государственной этики Соединенных Штатов и Канадского управления по этике для государственных служащих; «Постоянный наблюдательный комитет», такой как Комитет по стандартам общественной жизни в Соединенном Королевстве

или роль «Сторожевого пса», включающая в себя функцию расследования, как, например, у Постоянной комиссии по расследованию коррупции во Франции или у независимой Комиссии по борьбе с коррупцией в Новом Южном Уэльсе в Австралии.

При этом, существование координирующего органа по этике не должно истолковываться как возможность для освобождения остальных госорганов, их сотрудников и руководителей от ответственности за обеспечение этического поведения в рамках своей юрисдикции.

По этому компоненту Казахстан выполнил требование: Агентство является координирующим органом в сфере повышения этики госслужбы и предупреждения коррупции.

5. Условия работы на государственной службе

Высокие стандарты этического поведения, ожидаемые от государственных служащих являются лишь частью целостной системы. Другая, немаловажная часть — это социальный пакет, который обеспечивает достойные условия труда и жизни для государственных служащих. Социальный пакет состоит из таких основных элементов, как безопасность работы, возможности продвижения по службе и карьерного роста, справедливое вознаграждение, признание заслуг, оценка деятельности. Важна справедливая и беспристрастная политика управления персоналом, способная обеспечить эффективные и прозрачные процессы отбора и продвижения на госслужбе, без какой-либо дискриминации и лояльности со стороны руководителя госоргана.

В Казахстане условия работы на госслужбе, и в госсекторе в целом, не являются конкурентоспособными и привлекательными по сравнению с аналогичными условиями в квазигосударственных организациях. Госслужащие и сотрудники государственного сектора (специалисты ЦОНов, учителя, врачи, работники дошкольных заведений и др.), то есть все, кто оказывают общественно значимые госуслуги, получают зарплату, несопоставимую с оплатой труда в квазигосударственных организациях. Это вызывает падение духа и мотивации сотрудников государственного сектора, приводит к перекосу этических ценностей, где профессии, призванные служить обществу, не вознаграждаются достойно.

Уполномоченные по этике выражают свою приверженность и энтузиазм в отношении продвижения этики. Вместе с тем, будучи госслужащими, уполномоченные по этике выражают неудовлетворенность в части уровня мотивации и поощрения за осуществляемую работу, принимая во внимание дополнительные рабочие часы и недостаточный уровень заработной платы госслужащих.

Из интервью с уполномоченным по этике:

«75% людей, работающих в нашем министерстве, недовольны сверхурочной работой и уровнем зарплаты. Люди немотивированы и у нас нет инструментов для удержания талантливых сотрудников».

Если госслужащие чувствуют себя недооцененными, перерабатывающими в условиях труда, не позволяющие соблюдать баланс труда и личной жизни, вероятность принятия и поддержания ими инициатив, направленных на повышение эффективности работы, в том числе в части повышения этики, будет минимальной.

6. Эффективная правовая база

Правовая основа – это механизм реализации и контроля продвижения этики, так называемые «зубы» этической инфраструктуры. Законы определяют основные стандарты поведения госслужащих и обеспечивают их соблюдение посредством систем расследования и уголовного преследования. При создании своей правовой базы страны должны убедиться в том, что действующие уголовные кодексы и законы о государственной службе, законы о конфликте интересов, и другие положения, применяемые к государственным служащим, являются четкими и последовательными.

Указом Президента РК от 29 декабря 2015 года № 153 было утверждено Положение об уполномоченном по этике. Список функций уполномоченных по этике достаточно амбициозен и включает 12 функций:

- 1) оказывает государственным служащим консультативную помощь по вопросам соблюдения требований законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса;
- 2) способствует соблюдению государственным служащими установленных законами ограничений и запретов;
- 3) по поручению руководства государственного органа, в котором он работает, рассматривает обращения физических и юридических лиц по фактам нарушения норм служебной этики государственным служащими;
- 4) содействует формированию культуры взаимоотношений, соответствующей общепринятым морально-этическим нормам в коллективе;
- 5) в случаях нарушения прав и законных интересов государственных служащих принимает меры, направленные на их защиту и восстановление;
- 6) осуществляет мониторинг и контроль за соблюдением норм служебной этики государственным служащими;
- 7) информирует руководство государственного органа о случаях неприятия руководителями структурных подразделений государственных органов соответствующих мер по фактам нарушения норм служебной этики;

8) в случаях нарушения государственным служащим законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса проводит анализ причин и условий, способствующих совершению правонарушений, и вносит руководству государственного органа рекомендации по их устранению;

9) в целях профилактики и недопущения нарушений законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса, а также формирования позитивного имиджа государственной службы взаимодействует с институтами гражданского общества и государственными органами;

10) на постоянной основе проводит с государственным служащим разъяснительную работу по вопросам соблюдения законодательства Республики Казахстан в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса;

11) в установленном законодательством порядке обращается к соответствующим должностным лицам с предложением о рассмотрении ответственности государственных служащих, допустивших нарушение норм служебной этики;

12) осуществляет иную деятельность в целях профилактики нарушений норм служебной этики.

В функции уполномоченного по этике входит не только работа в сфере деятельности Этического кодекса, но и законодательства о госслужбе и противодействии коррупции. Иными словами, уполномоченный по этике является представителем интересов Агентства.

Практика в течение первого года показала, что уполномоченные по этике совмещали свои основные должностные обязанности с функциями в области продвижения этики, зачастую в ущерб последним функциям. В этой связи, с июня 2017 года была введена самостоятельная должность уполномоченного по этике в центральных и местных госорганах (за исключением правоохранительных и специальных государственных органов, и Министерства обороны РК). Функции уполномоченного по этике возлагаются на госслужащего, занимающего руководящую должность, а также снискавшего признание и уважение в коллективе.

Введение самостоятельной должности уполномоченного по этике является положительным прогрессом, что поможет ему/ей сконцентрироваться на своей работе без отрыва на иные обязанности. Однако эта мера не решает ряд других проблем, с которыми уполномоченные по этике сталкиваются при выполнении своих функций.

Имея широкий список функций, уполномоченный по этике обладает весьма ограниченными полномочиями. Он/она может

запрашивать информацию, необходимую для анализа причин нарушений законов в сферах государственной службы, противодействия коррупции и Этического кодекса. Может обратиться в Агентство за разъяснением норм законодательства. Может внести руководителю госоргана предложение о поощрении лиц, которые внесли вклад в формирование положительного имиджа государственного органа. И, наконец, вправе запрашивать у кадровой службы личные дела госслужащих.

Из Положения об уполномоченном по этике неясно, каким образом он/она должен осуществлять мониторинг и контроль за соблюдением норм служебной этики госслужащими. Отсутствие четко расписанных механизмов мониторинга и контроля за этикой приводит к тому, что уполномоченные по этике по-разному интерпретируют и реализовывают эту норму в зависимости от своих личных способностей, знаний и опыта.

Парадоксально, что уполномоченный по этике не может рассматривать ответственность госслужащих, допустивших нарушение норм служебной этики. Он должен обращаться к вышестоящим должностным лицам с предложением о рассмотрении ответственности неэтичных госслужащих (подпункт 11 пункт 5), то есть уполномоченный по этике всегда вынужден проходить через «фильтр» вышестоящих руководителей госоргана.

Пункт 6 предусматривает, что уполномоченный по этике в случаях получения необоснованного отказа, неприятия руководителем госоргана мер либо совершения им действий (бездействия), препятствующих исполнению функций уполномоченного по этике, уведомляет об этом уполномоченный орган либо его территориальное подразделение. В контексте жесткой вертикальной иерархии и отсутствия защиты анонимности, уполномоченные по этике вынуждены столкнуться с неразрешимыми противоречиями ситуации. Во-первых, они должны выявлять неэтичные случаи, но при этом не могут их рассматривать, их рекомендации и предложения носят рекомендательный характер, необязательный к исполнению. Во-вторых, они имеют двойную подотчетность, которая порождает конфликт интересов: с одной стороны, они подотчетны руководителям госорганов, с другой стороны – уполномоченному органу.

7. Эффективные механизмы подотчетности

Механизмы подотчетности должны поощрять этическое поведение, создавая ситуацию, в которой неэтичные действия становились бы трудными для совершения и легко могли бы быть обнаружены. В основном, такие механизмы включают в себя внутренние административные процедуры (требования, которые должны быть зарегистрированы в письменной форме), комплексные процессы, такие как аудиты и оценки эффективности органа,

или новые формы процедур, такие как процедура раскрытия информации (что может побудить государственных служащих выявлять нарушения, совершенные другими или сказать «нет», когда их просят сделать что-то неуместное). Процедуры также могут быть «внешними» по отношению к государственной службе: например, механизмы надзора, такие как законодательные или парламентские комитеты.

В Казахстане действует разнообразные механизмы подотчетности. Например, Агентством проводится мониторинг аккаунтов госслужащих в социальных сетях на наличие информации, фото- и видеоматериалов, дискредитирующих госслужбу. При выявлении подобных фактов Агентство обращается к госслужащему с просьбой удалить данную информацию и материалы со своего аккаунта. Примерами могут служить фотографии госслужащих при употреблении алкоголя или в непристойном виде, или на фоне предметов роскоши.

В Национальном докладе отмечено, что количество наказанных за нарушение норм служебной этики в 2016 году, по сравнению с 2015 годом, уменьшилось на 35 %: в 2015 году наказано за нарушение этики 354 госслужащих, а в 2016 - 232, что, по мнению Агентства, указывает на эффективность проводимой профилактической работы [6]. Однако причины снижения количества зарегистрированных неэтичных случаев могут быть потенциально связаны со сложными процедурами, сложной доказательной базой, недоверием граждан и госслужащих к данной системе, недостаточной защитой информаторов и их опасения за свои карьерные риски.

В целом, механизмы подотчетности не являются достаточно эффективными. Как было отмечено выше, если в этические нарушения вовлечены вышестоящие должностные лица, существует высокая вероятность того, что уполномоченный по этике окажется в уязвимом положении. В связи с тем, уполномоченный по этике не подпадает под защиту анонимности, он/она рискует прослыть «доносчиком» среди своих коллег. В условиях «командной работы» в некоторых госорганах, когда сотрудники могут совершать неэтичные поступки, оставаясь под защитой руководителей госорганов, задача уполномоченного по этике становится непосильной. Из-за жесткой вертикальной структуры госслужбы в Казахстане некоторые высшие должностные лица могут не считать рекомендации и жалобы уполномоченного по этике важными и стоящими внимания. Информация о наличии прецедентов, когда уполномоченные по этике сообщали о неэтичных случаях высокопоставленных госслужащих, отсутствует в открытом доступе.

Из интервью с уполномоченным по этике: «Если говорить о трудностях в работе, то я столкнулся с тем, что крайне сложно донести

информацию до руководителя моего министерства о ситуациях, в которые были вовлечены должностные лица, находящиеся выше меня по рангу. Я нуждаюсь в его поддержке, так как мой собственный статус в иерархии министерства не позволяет решить проблему эффективно».

Отдельного серьезного внимания заслуживает вопрос этики политических госслужащих и топ-менеджеров в квазигосударственных компаниях. Именно политические госслужащие и руководство квазигосударственных компаний находятся в зоне повышенного риска конфликта интересов и служебной этики. Будучи руководителями, они служат примером для этического (или неэтического) поведения своих сотрудников. Необходимо разработать кодекс этики для политических госслужащих и руководителей квазигосударственных организаций с учетом специфики их статуса и деятельности, а также вести эффективный мониторинг за соблюдением этики политических руководителей и руководителей квазигосударственных организаций.

8. Активное гражданское общество

Этика - это общая ответственность, в том числе и для средств массовой информации, которые помогают обычным гражданам действовать в качестве «сторожевого пса» над действиями государственных должностных лиц. В странах ОЭСР законы о свободе информации гарантируют доступ граждан к информации с конца 1960-х годов, и поддерживают осведомленность и вовлеченность общественности, включая журналистов. Например, Соединенные Штаты Америки приняли свой закон в 1967 году, а Дания представила свой закон о свободе информации в 1970 году, в то время как другие страны ОЭСР приняли его относительно недавно, как, например, Чешская Республика и Япония в 1999 году.

Казахстан предпринял ряд шагов по вовлечению гражданского общества в компании по продвижению этики госслужбы. Создан первый медиа-центр по борьбе с коррупцией, который учредил награду для представителей СМИ за вклад в предупреждение коррупции. Задачей медиа-центра является формирование негативного отношения общества к коррупции. В разных регионах были созданы анти-коррупционные мобильные группы под лозунгом «В будущее без взяток. Вместе!». Мобильные группы проводят консультации с общественностью, посещают компании и профсоюзы.

Учебное пособие «Основы антикоррупционной культуры», разработанное авторами из Академии, был введен в качестве факультативного курса в высшие учебные заведения. Это первый учебный материал, который раскрывает различные аспекты

формирования культуры борьбы с коррупцией и носит междисциплинарный характер.

Проект под названием «Адал Ұрпақ» посвящен антикоррупционному образованию молодого поколения в школьной среде в контексте духовного, морального и гражданско-патриотического воспитания. Он включает более 6000 школ с общим охватом 750 000 школьников по всей стране.

По рекомендации третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий ОЭСР против коррупции, в Казахстане было внедрено Соглашение о сотрудничестве по формированию антикоррупционной культуры в обществе. Соглашение открыто для общественных объединений, политических партий, некоммерческих организаций, представителей научных и творческих сообществ. Главная особенность Соглашения заключается в том, что граждане, став его участниками, принимают конкретные антикоррупционные обязательства. Это соглашение объединило более 39 тысяч организаций и 54 тысячи граждан, что свидетельствует об увеличении уровня нетерпимости казахстанцев к коррупции и готовности к борьбе с ней.

В то же время, Казахстан предпринимает шаги, которые негативно влияют на доверие гражданского общества к правительству. В частности, новые изменения в законопроект «О доступе к информации», которые были одобрены в ноябре 2017 года в Мажилисе Парламента РК, рискуют привести к снижению вовлеченности гражданского общества в реформу по повышению этики госслужбы. Статья 21 законопроекта вводит новые обязанности для журналистов. Журналист обязан:

«1-2) проверять достоверность распространяемой информации путем направления запросов соответствующим лицам и (или) организациям либо иными способами, не запрещенными законодательством Республики Казахстан;

3-1) получать согласие от лица или его законного представителя на распространение в средстве массовой информации личной, семейной, врачебной, банковской, коммерческой и иных охраняемых законом тайн, за исключением случаев, если сведения указаны в официальных сообщениях и (или) распространены самим лицом или его законным представителем в источниках, доступ к которым не ограничен».

Под размытую формулировку «личной, семейной, врачебной, банковской ... тайн» можно отнести любые потенциальные сценарии неэтичного поведения госслужащих, включая семейный отдых на дорогих курортах мира, лечение в дорогостоящих медицинских организациях, владение близкими членами семьи чиновников роскошными автомобилями и апартаментами, перевод денежных сумм на заграничные банковские счета и множество

других примеров. Предлагаемые нормы ограничивают, в значительной степени, свободу информации, включая свободу информации о неэтичных фактах поведения госслужащих.

В Казахстане важную роль в привлечении общественности к выявлению и обсуждению этических правонарушений играют социальные сети, в особенности Facebook. Именно благодаря социальным сетям широкий резонанс получили многочисленные случаи неэтичного поведения госслужащих как в служебное, так и внеслужебное время. Социальные сети стали опасным общественным оружием в глазах руководителей госорганов, акимов всех уровней, и госслужащих, которое может поставить под риск их личную и профессиональную репутацию в случае разглашения информации об их неэтичном поведении. Новый законопроект ограничивает свободу информации и в социальных сетях. Новые изменения обязывают владельцев электронных ресурсов заключать с читателями письменные соглашения с использованием ЭЦП или SMS-идентификации. Это означает, что будет исключена анонимность блогеров и комментаторов.

В контексте Казахстана требование получения согласия у госслужащих на распространение информации о них, и отсутствие анонимности для информаторов, блогеров и комментаторов, может привести к карьерным и личным рискам граждан, и давлению со стороны их руководства. Новый законопроект противоречит принципам ОЭСР в части открытого правительства и негативно повлияет на доверие гражданского общества к правительству.

Казахстан находится на начальном этапе эволюции развития институтов этики в госслужбе, демонстрируя политическую приверженность реформе и положительный прогресс в продвижении этики госслужбы. Реформа по совершенствованию институтов этики должна охватывать не только государственную службу, но абсолютно все организации, получающие

финансирование из государственного бюджета, включая квазигосударственные компании.

Наряду с первыми успехами в части повышения морально-этических норм госслужащих, результаты исследования выявили ряд серьезных барьеров, препятствующих эффективному продвижению этики госслужбы в Казахстане включая:

- недостаточно эффективные механизмы подотчетности в части соблюдения этики госслужащих, особенно руководящего звена и политических госслужащих;
- двойная подотчетность уполномоченного по этике как руководителю своего госоргана, так и уполномоченному органу, что приводит к конфликту интересов;
- неконкурентоспособные условия труда на госслужбе и низкая мотивация;
- широкий круг ответственности и ограниченные права уполномоченного по этике;
- высокая потребность в обучении и методологической поддержке в области этики;
- слабое вовлечение гражданского общества в реформу по продвижению этики госслужбы.

Для эффективной работы по повышению этики госслужащих необходима приверженность всех политических руководителей, а также руководства квазигосударственных компаний, акимов всех уровней, которые должны демонстрировать высокие нравственно-моральные этические ценности в своей повседневной работе. Личный пример лидеров поможет построить модель поведения для своих сотрудников, коллег, партнеров и дадут сигнал обществу о том, насколько они открыты, честны, справедливы и бескорыстны. Если лидеры государственных организаций следуют иным ценностям, противоречащим принципам госслужбы, то их подчиненные и окружение будут также подвержены неэтичным проявлениям. Как показывает опыт стран ОЭСР, правительство сможет достичь успеха в совершенствовании этики госаппарата только при условии поддержки и активного вовлечения гражданского общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries, (2000). OECD // [www.oecd.org - http://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf](http://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf)
2. План нации «100 конкретных шагов», (2016) // www.adilet.gov.kz -<http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/100-shagov-po-5-institucionalnym-reformam>
3. OECD Multidimensional Review of Kazakhstan. Volume I. Initial Assessment, (2016). OECD Development Centre // <http://www.oecd.org/publications/multi-dimensional-review-of-kazakhstan-9789264246768-en.htm>
4. Trust in Government «Ethics Measures in OECD Countries», (2000). OECD // <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf>
5. Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих), Указ Президента РК от 29 декабря 2015 года № 153
6. Национальный доклад о противодействии коррупции в Казахстане. Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, 2017 года// <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korrupcii>
7. Corruption Perception Index Report, (2016). Transparency International // https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
8. The World Governance Indicators, (2016). World Bank // [www.worldbank.org - http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home](http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home)

9. Pelizzo, R., Baris, O., and Janenova, S., (2017). Objective or Perception-Based? A Debate on the Ideal Measure of Corruption. // Cornell International Law Journal, Vol.50 (1) // <http://www.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Pelizzo-et-al-final.pdf>
10. Managing Conflict of Interest in the Public Service, (2003). OECD // <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
11. Социологи определили пятерку главных ценностей для казахстанцев, (2017). // B-news // https://bnews.kz/ru/special/vzglyad_v_budushchee/view-sotsiologi_opredelili_pyaterku_glavnih_tsennostei_dlya_kazahstantsev
12. Джаненова С., (2017). Этика на госслужбе: «презумпция невиновности», менталитет или миссия выполнима? // Vlast, <https://vlast.kz/politika/23155-etika-na-gossluzbe-prezumpcia-nevinovnosti-mentalitet-ili-missia-vypolnima.html>

ВЛИЯНИЕ СФЕРЫ ЗАНЯТОСТИ НА ОЦЕНКУ КОРРУПЦИИ (по материалам социологических исследований)

УДК 331.5:343.35

Аннотация. Статья подготовлена на основе исследования, проведенного в рамках грантового проекта Комитета науки МОН РК «Социологическое измерение коррупции: методология исследования и отношение общества к результатам исследования». Главный акцент в статье сделан на различную оценку ситуации с коррупцией в зависимости от сферы занятости респондентов.

Более высокий уровень коррупции отмечается в дорожной полиции, медицинских учреждениях, судебных органах. При этом в оценках собственной сферы занятости от респондентов были получены более низкие показатели.

Ключевые слова: коррупция в обществе, доверие населения, изменение уровня коррупции, социологическое измерение коррупции.

Аңдатпа. Мақала «Жемқорлықтың әлеуметтік өлшемдері: зерттеу әдіснамасы және қоғамның зерттеу нәтижелеріне қарқарасы» атты ҚР БҒМ Ғылым комитетінің гранты негізіндегі жоба аясындағы зерттеулер негізінде дайындалған.

Негізгі акцент мақалада жемқорлықты бағалаудағы респонденттердің жұмыс саласымен тығыз байланыстығы көрсетілген. Ең жоғары жемқорлық деңгейі жол полициясы, медицина мекемелері, сот жүйесінде байқалады. Сонымен қатар, өз еңбек саласындағы жемқорлықты бағалауда респонденттер төмен деңгейді көрсеткен.

Тірек сөздер: қоғамдағы жемқорлық, халықтың сенімі, жемқорлықтың өзгеру деңгейі, жемқорлықты анықтайтын әлеуметтік зерттеулер.

Abstract. The article is based on research conducted within the grant project of the Science Committee of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan "Sociological dimension of corruption: the methodology of research and the attitude of society to the results of research". The main emphasis in the article is on a different evaluation of the situation with corruption, depending on the sphere of employment of respondents.

A higher level of corruption is noted in the traffic police, medical institutions and the judiciary. At the same time, lower scores were obtained from the respondents in their own employment estimates.

Keywords: corruption in the society, change in the level of corruption, sources of information about corruption, sociological dimensions of corruption.

САДВОКАСОВА А.К.

доктор социологических наук, руководитель Центра по изучению межэтнических и межконфессиональных отношений в Центрально-Азиатском регионе

Теоретические рамки

Анализ исследовательских подходов к исследованию феномена коррупции показал, что существуют три подхода к исследованию природы коррупции:

1. исследование политических и правовых аспектов коррупции;
2. исследование экономических аспектов коррупции;

3. исследования, изучающие социально-культурные аспекты коррупции.

Методологической рамкой нашего исследования стал третий подход – социально-культурные аспекты коррупции, что позволило нам акцентировать внимание на сфере занятости респондентов. Мы опираемся на классификацию факторов коррупции, предложенную У. Джайдж, П. Мак Натт и У. Ху. Следует отметить, что на этих авторов делают ссылки многие исследователи, при этом предлагают ее дополненные версии. В данном случае мы рассмотрели классификацию