

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ У КАЗАХСТАНІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Пархоменко-Куцевіл О. І.

У статті проаналізований прогресивний досвід Казахстану щодо формування антикорупційної політики, удосконалення чинного законодавства, здійснення основних етапів реформування. Проаналізовані Закон Казахстану «Про запобігання корупції», Етичний кодекс державних службовців, Закон Казахстану «Про державну службу», Антикорупційна стратегія Казахстану на 2015-2025 роки. Обґрунтовано, що головним пріоритетом антикорупційної політики в Казахстані є попередження корупції, формування антикорупційної політики, негативного ставлення населення до проявів корупції. Це важливі елементи, які мають бути притаманні й українській антикорупційній політиці.

**Ключові слова:** корупція, державні службовці, антикорупційні заходи, механізми запобігання та боротьби з корупцією.

В статье проанализирован прогрессивный опыт Казахстана по формированию антикоррупционной политики, совершенствованию действующего законодательства, осуществлению основных этапов реформирования. Проанализированы Закон Казахстана «О предотвращении коррупции», Этический кодекс государственных служащих, Закон Казахстана «О государственной службе», Антикоррупционная стратегия Казахстана на 2015-2025 годы. Обосновано, что главным приоритетом антикоррупционной политики в Казахстане является предупреждение коррупции, формирование антикоррупционной политики, негативного отношения населения к проявлению коррупции. Это важные элементы, которые должны быть присущи и украинской антикоррупционной политике.

**Ключевые слова:** коррупция, государственные служащие, антикоррупционные меры, механизмы предотвращения и борьбы с коррупцией.

The article analyzed Kazakhstan's progressive experience in developing anticorruption policy, improving existing legislation, and implementing key stages of reform. The author analyzes the Law of Kazakhstan "On Prevention of Corruption", the Ethics Code of Civil Servants, the Law of Kazakhstan "On Civil Service", the Anticorruption Strategy of Kazakhstan for 2015-2025. The basis for the formation of anti-corruption measures in Kazakhstan is the Law of the RK "On Civil Service", which provided conditions for the implementation of the principles of meritocracy in the civil service through the mechanisms of open competitive selection, career advancement on the basis of competence, payment of wages based on results. The article substantiated that the main priority of anti-corruption policy in Kazakhstan is the prevention of corruption, the formation of anticorruption policy, and the formation of a negative attitude of the population towards corruption. These important elements should be inherent in the Ukrainian anti-corruption policy. In addition, the implementation of the Code of Ethics for civil servants is an important element of anti-corruption policy in Kazakhstan. The author substantiated the introduction of a post of ethics official, which will ensure not only the fulfillment of ethical norms of behavior by civil servants, but also act as the prevention of corruption in specific government bodies. In Ukraine, unfortunately, such a code is not adopted. Since the Law of Ukraine "On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anticorruption Strategy) for 2014-2017" has lost its relevance, there was a real need to develop a new anti-corruption strategy covering the period 2019-2029 and the formation of the anticorruption culture of Ukrainian citizens, anti-corruption education, and also set anti-corruption standards.

**Key words:** corruption, civil servants, anti-corruption measures, mechanisms of prevention and fight against corruption.

**Постановка проблеми.** Проблеми запобігання та боротьби з корупцією розглядають учені – юристи, соціологи, економісти, фахівці з державного управління та підкреслюють негативні наслідки корупції в Україні. У нормативно-правових документах України підкреслюється важливість розроблення дієвих заходів запобігання та боротьби з корупцією. Разом із тим, на жаль, ті заходи, які розробляються на регіональному та місцевому рівнях, неефективні та не мінімізують рівень корупції.

Адже мінімізація рівня корупції має починатися із заходів превенції, тобто попередження.

Міжнародний досвід демонструє позитивні практики запобігання та боротьби з корупцією. Саме такий досвід має бути запроваджений у національному законодавстві.

Слід зауважити, що Казахстан – країна, яка розвивається і постійно удосконалюється та має позитивний досвід запобігання та боротьби з корупцією. Тому доцільно було б детально проаналізувати досвід Казахстану у вирішенні цієї проблеми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Проблему запобігання та подолання корупції аналізують учені в різних галузях науки, у тому числі правознавці, політологи, соціологи, психологи, державні управлінці та ін. Зокрема, проблеми міжнародного досвіду із заходів щодо запобігання та подолання корупції аналізують С. Александров, В. Андріанов, Л. Багрій-Шахматов, О. Банчук, І. Бачинський, В. Белік, В. Берзнер, О. Бондарчук, О. Дудоров, О. Дульський, А. Закалюк, Т. Лєнок, О. Кальман, М. Камлик, С. Клімова, І. Козьяков, О. Костенко, В. Кузьменко, О. Куриленко, К. Лалаян, О. Ленкевич, В. Литвиненко, О. Лук'янов, О. Маркеєва, М. Мельник, О. Михайльченко, А. Мовчан, О. Мусієнко, Є. Невмержицький, А. Новак, В. Пелішенко, С. Петрашко, Ю. Рубинський, О. Рябченко, А. Савенков, С. Серьогін, О. Сінчук, Л. Ситник, Є. Скулиш, В. Соловійов, А. Суббот, В. Трепак, Т. Ульбашев, М. Фоміна, М. Хавронюк, Н. Ченшова, О. Юрченко, С. Яковенко, М. Ярошенко, І. Яцків та ін.

Водночас нині відсутній порівняльний аналіз системи антикорупційних заходів у Казахстані та Україні.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).**

**Мета статті** – здійснення порівняльного аналізу системи антикорупційних заходів у Казахстані та Україні.

Виклад основного матеріалу. Почнемо розгляд досвіду із запобігання та подолання корупції Казахстану з аналізу профільного законодавства.

У Законі Республіки Казахстан від 18 листопада 2015 року «Про запобігання корупції» [2] головна роль відведена формуванню антикорупційної культури, а також антикорупційній освіті.

Формування антикорупційної культури – діяльність, що здійснюється суб'єктами протидії корупції в межах своєї компетенції щодо збереження та зміцнення в суспільстві системи цінностей, що відбиває нетерпимість до корупції.

Формування антикорупційної культури здійснюється за допомогою комплексу заходів освітнього, інформаційного та організаційного характеру [2].

Натомість антикорупційна освіта – безперервний процес виховання і навчання, здійснюваний з метою морального, інтелектуального, культурного розвитку і формування активної громадянської позиції неприйняття корупції особистістю. Інформаційна та організаційна діяльність реалізується шляхом проведення роз'яснювальної роботи в засобах масової інформації, організації соціально значущих заходів, державного соціального замовлення відповідно до законодавства Республіки Казахстан та інших заходів, передбачених законодавством Республіки Казахстан [2].

Ще однією важливою формою запобігання корупції у Казахстані є встановлення антикорупційних стандартів. Антикорупційні стандарти – встановлена для відокремленої сфери суспільних відносин система рекомендацій, спрямована на попередження корупції [2].

Антикорупційні стандарти розробляються державними органами, організаціями і суб'єктами квазідержавного сектору за участю громадськості та враховуються у розробці законодавства і в правозастосовній практиці.

Наступним нормативним документом Казахстану у сфері запобігання корупції є Етичний кодекс державних службовців [4].

Несення державної служби є вираженням особливої довіри з боку суспільства і держави і висуває високі вимоги до морально-етичного вигляду державних службовців. Суспільство розраховує, що державні службовці будуть вкладати всі свої сили, знання і досвід у здійснювану ними професійну діяльність, неупереджено і чесно служити своїй Батьківщині – Республіці Казахстан.

Відповідно до Етичного кодексу державних службовців державні службовці мають:

1) сприяти зміцненню єдності народу Казахстану і міжнародній згоді в країні, шанобливо ставитися до державної та інших мов, традицій і звичаїв народу Казахстану;

2) бути чесними, справедливими, скромними, дотримуватися загальноприйнятих морально-етичних норм, у поведінці з громадянами і колегами проявляти ввічливість і коректність;

3) забезпечувати законність і справедливість прийнятих ними рішень;

4) забезпечувати прозорість прийняття рішень, які зачіпають права і законні інтереси фізичних і юридичних осіб;

5) протистояти діям, що завдають шкоди інтересам держави, що перешкоджають або знижують ефективність функціонування державних органів;

6) підвищувати свій професійний рівень і кваліфікацію для ефективного виконання службових обов'язків, дотримуватися встановлених законами Республіки Казахстан обмежень і заборон;

7) своїми діями і поведінкою не давати приводу для критики з боку суспільства, не допускати переслідування за критику, використовувати конструктивну критику для усунення недоліків і поліпшення своєї діяльності;

8) не використовувати службове становище для надання впливу на діяльність державних органів, організацій, державних службовців та інших осіб у вирішенні питань особистого характеру;

9) не поширювати відомості, що не відповідають дійсності;

10) забезпечувати збереження державної власності, раціонально, ефективно і тільки в службових цілях використовувати довірену державну власність, включаючи автотранспортні засоби;

11) неухильно дотримуватися службової дисципліни, сумлінно, неупереджено та якісно виконувати свої службові обов'язки, раціонально і ефективно використовувати робочий час;

12) на постійній основі вживати заходів щодо підвищення якості надаваних державних послуг, цілком орієнтуючись на запити населення як споживача державних послуг;

13) не допускати вчинення проступків та інших правопорушень, за які законом передбачена дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність;

14) дотримуватися ділового етикету і правил офіційної поведінки [4].

Таким чином, у законодавстві Казахстану чітко сформовані норми поведінки державних службовців, які забезпечують ефективність та результативність діяльності не тільки державної служби Казахстану, а й всього державного управління в країні.

Крім того, вищезазначеним нормативно-правовим документом передбачено функціонування Уповноваженого з етики.

Уповноважений з етики – державний службовець, який здійснює діяльність із забезпечення дотримання норм службової етики та профілактики порушень законодавства про державну службу, протидії корупції та Етичного кодексу державних службовців Республіки Казахстан, а також консультує в межах своїх функцій державних службовців і громадян [4].

Самостійна посада уповноваженого з етики вводиться в центральних державних органах (за винятком правоохоронних і спеціальних державних органів, а також Міністерства оборони Республіки Казахстан), що мають територіальні підрозділи або територіальні підрозділи відомств, зарубіжних установ, а також в апаратах акимів областей, міст республіканського значення, столиці. У державних органах, які не мають територіальних підрозділів або територіальних підрозділів відомств (за винятком правоохоронних і спеціальних державних органів, а також Міністерства оборони Республіки Казахстан), відомствах і територіальних підрозділах центральних державних органів, територіальних підрозділах відомств центральних державних органів, зарубіжних установах, ревізійних комісіях, апаратах акимів міст обласного значення, районів, районів у містах функції уповноваженого з етики покладаються на служ-

бовців цих державних органів. Функції уповноваженого з етики покладаються на державного службовця, який обіймає керівну посаду, а також здобув визнання і повагу в колективі [4].

Особи, що обіймають самостійну посаду уповноваженого з етики, координують і здійснюють методологічне керівництво уповноважених з етики відомств і територіальних підрозділів, закордонних установ, місцевих виконавчих органів районних рівнів, що входять у структуру цих державних органів, і підкоряються відповідальному секретарю центрального виконавчого органу, а у випадках відсутності відповідальних секретарів або зазначених посадових осіб – керівнику апарату державного органу або особі, що має право призначати і звільняти з посади [4].

Таким чином, посада уповноваженого з етики забезпечує не лише виконання етичних норм поведінки державними службовцями, а й виконує роль запобігання корупції в конкретних органах влади.

Слід звернути увагу, що в Етичному кодексі державних службовців окремо врегульовані стандарти поведінки в службовий та позаслужбовий час. Так, державні службовці в позаслужбовий час мають: дотримуватися загальноприйнятих морально-етичних норм, не допускати випадків антигромадської поведінки, в тому числі перебування в громадських місцях у стані сп'яніння, що ображає людську гідність і громадську мораль; виявляти скромність, не підкреслювати і не використовувати своє посадове становище в отриманні відповідних послуг; не допускати зі свого боку порушення вимог законодавства, пов'язаних з посяганням на громадську мораль, порядок і безпеку, і не залучати інших громадян до скоєння протиправних, антигромадських дій [4].

Державні службовці в службових відносинах з колегами мають: сприяти встановленню і зміцненню в колективі ділових і доброзичливих взаємин і конструктивного співробітництва; припиняти або вживати інших заходів щодо недопущення порушень норм службової етики з боку інших державних службовців; утримуватися від обговорення особистих і професійних якостей колег, які порочать їхню честь і гідність, у колективі; не допускати дій (бездіяльності), що перешкоджають виконанню колегами їхніх посадових обов'язків [4].

Слід зауважити, що основою формування антикорупційних заходів у Казахстані є Закон РК «Про державну службу» [3], який забезпечив умови для впровадження принципів меритократії на державній службі через механізми відкритого конкурсного відбору, кар'єрного просування на основі компетентності, встановлення оплати праці за результатами.

Обіймання адміністративної державної посади здійснюється на конкурсній основі, за винятком випадків, передбачених цим Законом, а також призначення місцевими представницькими органами або обрання відповідно до законів Республіки Казахстан.

Для державних службовців, які вперше потрапили на адміністративну державну службу, а також новоприбулих на адміністративну державну службу, після її припинення, встановлюється випробувальний термін з метою перевірки їх відповідності обійманим державним посадам. Умови про проходження випробувального терміну передбачаються в акті державного органу про призначення на державну посаду [3].

Наступним нормативно-правовим документом із запровадження заходів щодо запобігання та боротьби з корупцією є Антикорупційна стратегія Казахстану на 2015-2025 роки [1].

Одним з ключових заходів цього нормативно-правового документа є формування рівня антикорупційної культури. Передбачений Стратегією комплекс антикорупційних заходів має супроводжуватися широкою участю громадськості. Тільки тісне партнерство держави і суспільства дадуть змогу успішно протистояти корупції. Нетерпиме ставлення до корупції має стати громадянською позицією кожного казаха, а чесність і непідкупність – нормою поведінки. Без наявності у громадян антикорупційної культури, стійкого імунітету до корупції, її публічного осуду неможливе досягнення бажаного результату. Кожен казахстанець, кожна сім'я мають розуміти, що боротьба з корупцією – справа всього суспільства. Принципово важливу роль у формуванні антикорупційної культури відіграє робота з підростаючим поколінням. Тільки впровадження з самого раннього віку антикорупційних стандартів поведінки дасть змогу викоринити це соціальне зло. Важливо з дитинства виховувати особистість у дусі казахстанського патріотизму і неприйняття корупції. Навчальними антикорупційними курсами слід охопити всі навчальні заклади, державні органи і в цілому громадянське суспільство. За всієї масовості робити це слід на професійній основі, використовуючи фахівців різних галузей, які зможуть доступно і кваліфіковано розкрити механізми отримання громадянами державних послуг, захисту своїх прав та законних інтересів. Засоби масової інформації покликані забезпечити атмосферу суспільного неприйняття корупції, сприяти формуванню активної громадянської позиції казахстанців, їхньої діяльної участі в справі протидії корупції. Нерідко корупційні правопорушення є наслідком слабкої правової грамотності громадян у реалізації своїх прав і законних інтересів. Необхідно домагатися кардинального викоринення правового нігілізму в суспільстві [1].

Виправити ситуацію покликана масштабна роз'яснювальна робота серед населення, систематичність і копійка діяльності щодо підвищення правової культури громадян з урахуванням їхніх вікових, професійних та інших особливостей.

Антикорупційна етика і культура казахстанського суспільства має формуватися в контексті ідеології «Мәңгілік ел». Гармонійне поєднання традиційних духовних цінностей та кращих міжнародних стандартів дадуть змогу відтворити канони правомірної поведінки громадян. Усвідомлення і неприйняття корупції як чужого національній культурі явища – основа антикорупційної культури казахського суспільства [1].

Виконання Антикорупційної стратегії Казахстану на 2015-2025 роки натепер дало можливість досягнути позитивних результатів у сфері запобігання та подолання корупції.

По-перше, зміцнення довіри громадськості до антикорупційної політики Президента Казахстану Н.А. Назарбаєва істотно зміцнило соціальну підтримку державної влади.

По-друге, системні законодавчі зміни в сфері протидії корупції створили серйозні правові підстави для зміцнення системи профілактики корупційних правопорушень.

По-третє, якісний перегляд кадрової політики на державній службі, в правоохоронних, судових органах, в квазідержавних секторах сформував умови для зниження рівня корумпованості кадрового корпусу державного управління.

По-четверте, підвищення відкритості державних органів укупі з легітимацією громадського контролю підвищили відповідальність державних органів управління за прийняті рішення.

По-п'яте, активне залучення громадськості до антикорупційних заходів і просування антикорупційної культури в суспільстві дали змогу посилити атмосферу нетерпимості до корупції [5].

У перспективі подальших розвідок варто здійснити порівняльний аналіз досвіду Європейських країн з національним досвідом, виокремити важливі елементи антикорупційного законодавства за кордоном, запропонувати шляхи удосконалення українського антикорупційного законодавства.

**Висновки.** Головним пріоритетом антикорупційної політики в Казахстані є попередження корупції, формування антикорупційної політики, формування негативного ставлення населення до проявів корупції. Це важливі елементи, які мають бути притаманні й українській антикорупційній політиці. Крім того, важливим елементом антикорупційної політики в Казахстані є реалізація Етичного кодексу державних службовців. В Україні, на жаль, такий кодекс не прийнято.

Оскільки Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» втратив актуальність, виникла реальна потреба у розробці нової антикорупційної стра-

тегії, яка б охоплювала 2019-2029 роки та стосувалася формування антикорупційної культури громадян України, антикорупційної освіти, а також встановлювала антикорупційні стандарти.

### Література

1. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы : Указ Президента Республики Казахстан. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/antikorrupcionnaya-strategiya-respubliki-kazahstan-na-2015-2025-gody>.
2. Закон РК «О противодействии коррупции». URL: [http://economy.gov.kz/ru/kategorii/zakon-respubliki-kazahstan-o-protivodeystvii-korrupcii?theme\\_version=mobile](http://economy.gov.kz/ru/kategorii/zakon-respubliki-kazahstan-o-protivodeystvii-korrupcii?theme_version=mobile).
3. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗПК. «О государственной службе Республики Казахстан». URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs/Z1500000416>.
4. О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38035182#pos=3;-255](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38035182#pos=3;-255)
5. Офіційний сайт Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru#>.

*Пархоменко-Куцевіл О. І.,  
доктор наук з державного управління,  
завідувач кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом*