



РАЗРАБОТКА СИСТЕМНЫХ МЕР ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Разработка системных мер по предотвращению конфликта интересов – под научным руководством Ж.К.Рысбековой, Казахстан, Нур-Султан, 2020 г., 99 с.

Исследование «Разработка системных мер по предотвращению конфликта интересов» проведено Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан (далее – Академия) в рамках проекта Астанинского хаба государственной службы (далее – Хаб) по поддержке научной школы госуправления.

Данная работа размещена на сайте Хаба на трех языках в авторской редакции. В случае возникновения вопросов рекомендуется обращаться к оригинальной версии на русском языке, а также на адрес электронной почты научных руководителей исследования.

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

| | |
|----------------------|--------------------------------------|
| Руководитель проекта | Ж.К.Рысбекова zh.rysbekova@apa.kz |
| Менеджер проекта | Е.К.Жаров yerzhan.zharov@apa.kz |
| Менеджер проекта | Т.Ж.Таскужин t.taskuzhin@apa.kz |
| Менеджер проекта | А.М.Кабылдин a.kabyldin@apa.kz |
| Внешний консультант | А.Певкур aive.pevkur@taltech.ee |
| Внешний консультант | Э.Ливны LIVNYE@ebrd.com |

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| РЕФЕРАТ..... | 5 |
| СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ | 6 |
| ВВЕДЕНИЕ | 7 |
| ГЛАВА 1. УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ | 9 |
| 1.1 Понятие и сущность конфликта интересов на государственной службе | 9 |
| 1.2 Анализ международного опыта по урегулированию конфликта интересов, в том числе при осуществлении доверительного управления и аренды помещений (Грузия, Эстония, страны ОЭСР, ООН, Совет Европы) | 18 |
| ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА СИСТЕМНЫХ МЕР ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИНСТИТУТА ДОВЕРИТЕЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ | 29 |
| 2.1 Анализ нормативных правовых основ института урегулирования конфликта интересов и эффективности применения института доверительного управления в Республике Казахстан | 29 |
| 2.2 Урегулирование конфликта интересов на государственной службе: взгляд экспертного сообщества | 54 |
| 2.3 Рекомендации по совершенствованию института урегулирования конфликта интересов и института доверительного управления | 75 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 87 |
| СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ | 88 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ | 92 |

РЕФЕРАТ

Цель проекта: Разработка системных мер по предотвращению конфликта интересов как превентивный инструмент для снижения уровня коррупции.

Объект исследования – конфликт интересов на государственной службе и нормы, направленные предупреждение конфликта интересов (согласно ТЗ).

Метод проведения работы: Исследование проводилось на основе системного подхода. Для решения поставленных задач были использованы такие научные инструменты, как методы и модели системного анализа, методы экспертных оценок, логического и сравнительного анализа. Важное место при исследовании отводилось изучению опыта зарубежных стран в практике урегулирования вопросов конфликта интересов, что позволило получить более обоснованные результаты.

Новизна: На основе системного подхода проведен критический анализ законодательства и правоприменительной практики в сфере урегулирования конфликта интересов на государственной службе.

Результаты работы:

- выявлены конфликты норм и коллизии по результатам проведенного анализа действующего законодательства в сфере урегулирования конфликта интересов на государственной службе;
- определены риски возникновения конфликта интересов при осуществлении доверительного управления и аренды помещения на государственной службе;
- подготовлены проекты изменений и дополнений в законы РК «О противодействии коррупции» и «О государственной службе», Этический кодекс государственного служащего и иные НПА, посвященные урегулированию конфликта интересов, в том числе при осуществлении доверительного управления;
- на основе анализа международного опыта определен комплекс мер по управлению конфликтами интересов на государственной службе;
- по результатам экспертного опроса дана оценка эффективности принимаемых мер и получены рекомендации по теме исследования;
- выработаны конкретные предложения по совершенствованию института конфликта интересов на государственной службе.

СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ

Перечень используемых сокращений:

| | |
|-------|---|
| АДГС | Агентство по делам государственной службы |
| АО | Акционерные общества |
| АПК | Агентство по противодействию коррупции |
| ВБ | Всемирный банк |
| ГК | Гражданский кодекс |
| ГРЕКО | Группа государств по борьбе с коррупцией |
| ИКТ | Информационно-коммуникационные технологии |
| КИ | Конфликт интересов |
| НПА | Нормативно-правовые акты |
| ООН | Организация объединенных наций |
| ОЭСР | Организаация экономического сотрудничества и развития |
| ПРООН | Программа развития Организации объединенных наций |
| РГП | Республиканское государственное предприятие |
| РК | Республика Казахстан |
| СЕ | Совет Европы |
| ТОО | Товарищество с ограниченной ответственностью |

ВВЕДЕНИЕ

В настоящем исследовании рассматриваются вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе с особым акцентом на институт доверительного управления и аренды помещений.

Существующая правоприменительная практика показывает на отсутствие действенного механизма, обеспечивающего эффективное предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной службе.

Целью настоящего исследования является разработка системных мер по предотвращению конфликта интересов как превентивный инструмент для снижения уровня коррупции.

Объект исследования – конфликт интересов на государственной службе и нормы, направленные предупреждение конфликта интересов (согласно ТЗ).

Достижение поставленной цели осуществляется последовательным решением следующих задач:

- изучить и проанализировать нормативные правовые основы института урегулирования конфликта интересов, выявить сильные и слабые стороны;

- проанализировать эффективность применения института доверительного управления на государственной службе;

- составить обзор международного опыта, в том числе Эстонии, Грузии и ряда стран ОЭСР, включая опыта международных организаций (ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк и др.) по доверительному управлению, аренде помещений и других вопросов в области урегулирования конфликта интересов;

- выработать рекомендации по совершенствованию института урегулирования конфликта интересов.

В первой главе рассмотрены понятие и содержание института урегулирования конфликта интересов на государственной службе и проанализирован опыт международных организаций и зарубежных стран.

Кроме того, в данной главе раскрыта сущность и природа возникновения конфликта интересов с точки зрения этики и права, приведены основные предпосылки и условия эффективной профилактики и регулирования конфликта интересов на основе результатов экспериментального анализа ученых в этой области.

Наряду с этим проведен анализ законодательства и правоприменительной практики зарубежных стран, а также документов международных организаций в области конфликта интересов, по результатам которого определены меры по совершенствованию института урегулирования конфликта интересов с учетом специфики системы государственного управления РК.

Вторая глава посвящена разработке системных мер по предотвращению конфликта интересов и совершенствованию института доверительного управления.

Особо обращено внимание на различие определений понятия «конфликт интересов» в сфере государственной службы, установленные действующим законодательством РК.

Обосновано что содержание отдельных статей Законов РК «О государственной службе» и «О противодействии коррупции» в нужной мере не отражает все важнейшие аспекты института конфликта интересов, вводит в некоторое заблуждение в части разграничения мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов, необоснованно предоставляет самостоятельность в выборе «иных мер по устранению конфликта интересов», что несет в себе коррупционный риск. Также в этой главе проанализирована эффективность института доверительного управления имуществом государственного служащего, рассмотрены результаты экспертного опроса и анализа международного опыта по урегулированию конфликта интересов, в том числе при осуществлении доверительного управления и аренды помещений.

Определены актуальность и необходимость развития института урегулирования конфликта интересов с учетом ведущих международных практик и стандартов, а также оценок отечественных экспертов.

В заключении представлены основные выводы исследования.

Исследование проводилось на основе системного подхода. Для решения поставленных задач были использованы такие научные инструменты, как методы и модели системного анализа, методы экспертных оценок и международных сравнений, логического и сравнительного анализа. Важное место при исследовании отводилось изучению опыта зарубежных стран в практике урегулирования вопросов конфликта интересов, что позволило получить более обоснованные результаты.

Информационная база включает нормативные правовые акты Республики Казахстан, субъектов РК, зарубежных стран, материалы Организации по экономическому сотрудничеству и развитию, ПРООН, Всемирного банка, ГРЕКО и др.

Отчет состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

ГЛАВА 1. УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1.1 Понятие и сущность конфликта интересов на государственной службе

Институт урегулирования конфликта интересов на государственной службе является одним из ключевых механизмов противодействия коррупции и важнейшим аспектом совершенствования института государственной службы.

Анализ проблемы конфликта интересов указывает на ее двойственную природу понимания – с одной стороны, она направлена на предотвращение коррупции, а с другой – повышение этики и надлежащее исполнение должностных обязанностей государственных служащих.

В современной литературе существует множество определений и трактовок термина «конфликт интересов». В основе всех определений заложен конфликт между государственной обязанностью и личными интересами должностного лица, при котором личный интерес должностного лица может ненадлежащим образом повлиять на исполнение его служебных обязанностей и ответственности.¹

Следует отметить, что для дальнейшего анализа института урегулирования конфликта интересов необходимо прояснить, что подразумевается под термином «конфликт интересов». Это особенно важно, поскольку широко распространена тенденция смешивать ситуации конфликта интересов с фактическим коррупционным или неэтичным поведением. Например, международные организации и законодательства зарубежных стран (*Великобритания, Канада, Чехия и другие страны ОЭСР*) определяют конфликт интересов следующим образом.

В Конвенции ООН против коррупции используются термины «несовпадения интересов» и «коллизия интересов». В частности, пункт 4 статьи 7 Конвенции ООН гласит, что все государства-участники должны стремиться, в соответствии с основными принципами своего законодательства, формировать, поддерживать также усиливать подобные меры, какие содействуют прозрачности также предостерегают появление коллизии интересов.²

В руководстве ООН «Антикоррупционный инструментарий» (*United Nations Anti-Corruption Toolkit*) приводится, что большинство форм коррупции связаны с созданием или использованием определенного конфликта между профессиональными обязанностями коррумпированного лица и его частными интересами. Принятие взятки создает такой конфликт интересов.³

В руководстве ОЭСР (*OECD Toolkit*) по управлению конфликтом интересов в государственном секторе приводится следующее определение:

¹ <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

² https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

³ Инструментарий Организации Объединенных Наций по борьбе с коррупцией, UNODC

*«конфликт интересов включает в себя конфликт между общественной обязанностью и частными интересами должностного лица, при котором личный интерес должностного лица может ненадлежащим образом повлиять на выполнение его официальных обязанностей и ответственности».*⁴

В Рекомендации Комитета министров Совета Европы (*Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation No. R(2000) 10*) для стран-участниц под конфликтом интересов понимается: *«Конфликт интересов появляется тогда, когда должностное лицо имеет личный интерес, способный оказать влияние либо показаться оказывающим влияние на объективность и беспристрастность должностного лица при осуществлении им собственных служебных обязательств».*⁵

В законодательствах развитых зарубежных стран приводятся следующие определения.

Согласно Министерскому кодексу (*Ministerial Code*) Великобритании министрам необходимо убедиться, что никакой конфликт никак не появится либо не сможет в достаточной мере появиться между должностными обязанностями этих лиц и их частными, экономическими либо другими интересами. Также в закрепление они должны предоставлять декларации интересов, которые публикуются каждый год ежегодно в 2 экземплярах.⁶

Закон Франции о прозрачности в общественной жизни (*Act no. 2013-907 on transparency in public life*) устанавливает своеобразную регламентацию для профилактики проблем конфликта интересов. В статье 2 закона приводится следующее определение: *«конфликт интересов – любая обстановка, приводящая к столкновению общественных интересов и частных интересов, способна подорвать самостоятельное, беспристрастное также справедливое выполнение той или иной государственной функции».*⁷

В Законе о конфликте интересов Канады (*Conflict of Interest Act*) приводится определение о конфликте интересов как о ситуации, где государственный служащий, занимающий должность и выполняющий государственные функции, и которая дает возможность этому государственному служащему вероятность продвижения своих личных интересов, индивидуальных интересов его членов семьи, приятелей либо других персон.⁸

В Законе Португалии, регулирующем несовместимость и дисквалификацию, применяемую к должностным лицам (*Law no. 28/95*) имеется краткое объяснение термина конфликта интересов, где указано, что такого рода проблема является противоположным с реализацией служебных обязательств должностного лица, которая приводит к схождению общественных и его личных интересов.⁹

⁴ Инструментарий по управлению конфликтом интересов в государственном секторе, ОЭСР

⁵ <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>

⁷ <http://europam.org/?module=legislation&country=France>

⁸ <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/>

⁹ <http://www.oecd.org/gov/ethics/2731886.htm>

В законодательстве Чехии (*Conflict of Interest Law*) под конфликтом между общественными интересами и личными интересами понимается поведение государственного служащего или бездействие государственного служащего, которое подрывает доверие к его / ее беспристрастности или в результате чего государственный служащий злоупотребляет своим положением с целью получения неправомочной выгоды для себя или другого лица.¹⁰

Рисунок 1



Таким образом, исходя из приведенных определений конфликта интересов, как ранее было указано, в основе конфликта интересов всегда лежит противоречие между личными и общественными интересами должностного лица, при котором его личный интерес может повлиять на ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

В то же время, в научной литературе сущность конфликта интересов раскрывается с других позиции.

М.Филп в своем труде «Определение политической коррупции» указал, что лица, занимающие государственные должности, неизбежно имеют несколько интересов. Эти интересы связаны с различными аспектами их частной жизни, а также с обязанностями, связанными с их должностью, которые они должны выполнять в общественных интересах. Понятие «конфликт интересов» относится к риску того, что некоторые из этих интересов могут вступить в конфликт, исказив принимаемые ими решения или способ выполнения ими своих служебных обязанностей.¹¹

По мнению некоторых исследователей, таких как Д.Амодио, Э.Хармон-Джонс и П.Девайн, сложность определения конфликта интересов состоит в том,

¹⁰ «Конфликты интересов и как их регулировать». U4 Anti-Corruption Resource Center, 2008

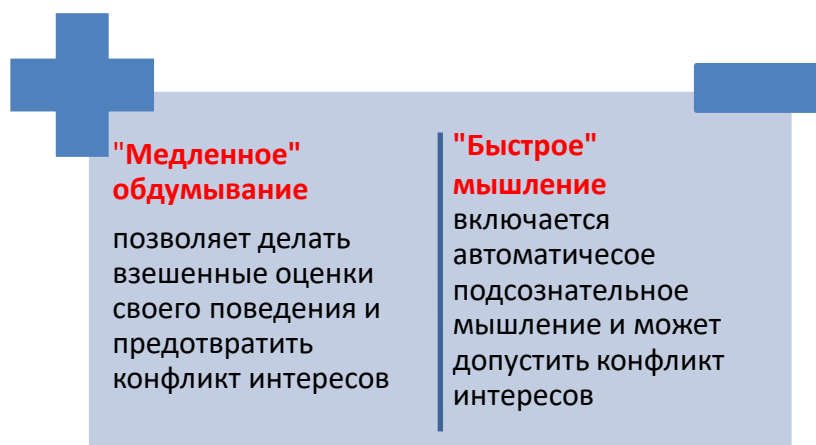
¹¹ М.Филп (1997). «Определение политической коррупции». Political Studies, 1997

что только отдельное должностное лицо может знать о своих интересах и любых потенциальных конфликтах, что может привести к проблеме асимметричной информации. Именно поэтому для успешного урегулирования этой проблемы необходимо, чтобы должностные лица признавали конфликты и постарались защитить свои решения от ненадлежащего влияния.¹²

Исходя из мнений ученых, можно утверждать, что граждане до некоторой степени должны будут доверять государственным служащим в регулировании их собственных конфликтов интересов.

Однако исследования в области психологии ставят под сомнение способность государственных служащих делать взвешенные оценки своего собственного поведения, утверждая, что большую часть времени люди занимаются автоматическим или «быстрым» мышлением, а не «медленным» обдумыванием. «Быстрое» мышление приводит к автоматическим человеческим поведениям, основанных на неявных предубеждениях.¹³

Рисунок 2



В работе М.Х.Базермана и А.Тенбрунсела приводится мысль о подсознательных предубеждениях, что, в свою очередь, может быть результатом «быстрого мышления», которые влияют на действия должностного лица, не вызывая рефлексивного осознания. Такие предубеждения могут отрицательно влиять на индивидуальные оценки и суждения людей.¹⁴ Должностные лица могут подсознательно принять свои суждения за интересы общества и допустить конфликт. Либо они при принятии решения могут руководствоваться своими предубеждениями - например, на основании пола, расы, религиозной принадлежности или возраста - и могут усиливать модели дискриминации.

Например, должностное лицо при приеме на работу людей может принять ошибочное решение по отношению некоторых кандидатов из-за принадлежности их к определенной религии или расе, руководствуясь своими

¹² Д.М Амодио, Э.Хармон-Джонс и П.Девайн. «Индивидуальные различия в активации и контроле аффективных расовых предубеждений». Journal of personality and social psychology, (2003)

¹³ Д. Канеман «Мыслить быстро и медленно». London: Macmillan, 2011

¹⁴ М.Х.Базерман, А.Тенбрунсел. «Этические срывы». Harvard Business Review, 2011

предубеждениями. Тем самым он может и не знать, что навредил интересам общества, не допуская на государственную службу, может быть, более компетентного работника. Это вызывает вопросы относительно того, можно ли доверять суждениям должностных лиц об их собственной беспристрастности.

В связи с этим, многие страны почти отказались доверять должностным лицам выносить такие суждения, предпочитая вместо этого попытаться устранить конфликт интересов путем определения «несовместимости». Во многих странах должностным лицам запрещено владеть компаниями, иметь вторую работу, нанимать родственников в качестве сотрудников или становиться членами политических партий. Членам парламента часто запрещается одновременно выполнять обязанности мэров.

Исследователи выявили феномен «мотивированного рассуждения», когда личный интерес человека меняет его понимание реальности, и люди могут оправдывать коррумпированные действия перед собой и другими.¹⁵

В государственной службе эти риски могут быть особенно острыми из-за ряда ситуационных эффектов, должностные лица часто сталкиваются с острыми этическими дилеммами. Двусмысленность и тонкость, присутствующие во многих ситуациях конфликта интересов, могут означать, что должностные лица оправдывают потенциальные нарушения добросовестности, описывая проблемы определенным образом или отмечая отсутствие ясности в отношении того, какой образ действий следует предпринять. Таким образом, двусмысленность, по-видимому, служит «прикрытием» для лиц, совершающих сомнительные действия.

Работа Фельдмана и других исследователей предполагает, что некоторые люди идентифицируют себя как «хорошие люди» и считают себя гораздо более нравственными, беспристрастными и законопослушными, чем они есть на самом деле.¹⁶ Люди с такими взглядами на себя могут особенно хорошо игнорировать или оправдывать свое неэтичное поведение и не реагировать на обычные формы регулирования. Если политики и государственные служащие с большей вероятностью будут считать себя «хорошими людьми», это может повлиять на их способность точно судить о собственном поведении.

Фактически, данные о том, ориентированы ли государственные должностные лица на общественные интересы, неоднозначны. Некоторые ученые находят доказательства того, что граждане, движимые больше личной финансовой выгодой, чем чувством государственной службы, сами выбирают в правительственную бюрократию - с намерением использовать государственную должность для незаконного обогащения.¹⁷

Некоторые исследования показывают, что должностные лица иногда чувствительны к восприятию общества и что это может повлиять на их

¹⁵ Ю.Фельдман и Э.Халали. «Регулирование «хороших» людей в ситуациях скрытого конфликта интересов». *Journal of Business Ethics*, 2019

¹⁶ Ю.Фельдман. «Закон хороших людей: оспаривание способности государств регулировать человеческое поведение». Cambridge: Cambridge University Press, 2018

¹⁷ М.Клашня, А.Т Литтл и Дж.А.Такер. «Ловушки политической коррупции». *Political Science Research and Methods*, (2016)

собственное поведение. Исследователи Замир и Сулитцеану-Кенан обнаружили, что чем яснее для должностного лица, что его интересы расходятся с интересами общества в целом, тем менее вероятно, что он будет отдавать предпочтение своим собственным интересам.¹⁸

В эксперименте группы исследователей, в котором «участник» экспериментальной группы демонстративно жульничает при выполнении задачи, отношение других участников эксперимента к неэтичному поведению различается в зависимости от того, рассматривается ли «участник» как часть «своей» или «чужой» группы. Если обманщик («участник») является членом «чужой» группы, другие участники эксперимента будут вести себя более этично, но, если обманщик («участник») - один из «своих», то другие участники будут вести себя менее этично.¹⁹ Это показывает, что психологическая близость к обманщику побуждает других вести себя менее этично.

Все это говорит о том, что восприятие и ожидания относительно поведения участников, вероятно, будут иметь важное влияние на индивидуальное поведение.

Учитывая трудности выявления конфликтов, регулирующие системы часто устанавливают правила конфликта интересов в кодексах поведения и в значительной степени полагаются на прозрачность и раскрытие информации об интересах и активах.

Для парламентариев кодексы поведения обычно составляются и соблюдаются их коллегами в парламенте; предполагаемые нарушения могут расследоваться извне, но решение о введении санкций почти всегда остается привилегией парламента. Это отражает историческую озабоченность по поводу сохранения независимости законодательной власти от исполнительной власти и ее свободы привлекать правительство к ответственности, не опасаясь возмездия.²⁰

Однако в нем большое внимание уделяется способности должностного лица выносить суждение о наличии конфликтов и о том, какие действия следует предпринять, например, заявлять ли о заинтересованности и когда отказываться от определенных встреч или решений. Это призывает их не только выявлять и оценивать собственные конфликты интересов, но и оценивать, как риск будет казаться общественности. Это означает, что должностные лица должны учитывать могут ли представители общественности воспринимать такой риск - другими словами, их поведение также должно соответствовать требованиям гражданского общества.

Именно поэтому, в нынешнее время требование общественности к поведению должностных лиц стало фундаментальным аспектом регулирования конфликта интересов.

¹⁸ Э.Замир, Р.Сулитцеану - Кенан. «Объяснение корыстного поведения политиков, настроенных на общественное мнение». *Public Administration Review*, 2018

¹⁹ Ф.Джино и А.Д.Галинский. «Нечестность: когда психологическая близость создает дистанцию от морального компаса». *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 2012

²⁰ Э.Давид-Барретт. «Регулирование поведения парламентариев в условиях демократизации Европы». *Parliamentary Affairs*, 2015

Конфликт интересов может возникнуть при переходе государственных служащих между государственным и частным секторами (в таблице 1), что может привести к ряду потенциальных рисков коррупции.²¹

Таблица 1

| Описание | Проблема / нарушение |
|--|---|
| Злоупотребление властью с целью снискать расположение потенциального будущего работодателя | Злоупотребление служебным положением, потенциальный подкуп |
| Влияние на бывших сотрудников для реализации или формирования политики в интересах нового работодателя | Чрезмерное влияние или захват |
| Получение финансовой выгоды от статуса или знаний, полученных на государственной должности | Спекуляция |
| Представляет политическую позицию, прямо противоположную позиции правительства, ранее представлял правительство по тому же вопросу | Переход на другую сторону и использование конфиденциальной информации |
| Использование своих полномочий на государственной должности в пользу компании или отрасли, в которой он работал ранее | Нормативный захват |

Во-первых, должностное лицо может использовать свою власть во время своего пребывания в должности для формирования политики или решения в пользу определенной компании с целью снискать расположение этой компании и тем самым открыть путь к будущей работе.

Во-вторых, бывший чиновник, который сейчас работает в компании, может повлиять на своих бывших сотрудников, чтобы они приняли решение в пользу компании. Аналогичная проблема возникает в связи с трудоустройством на госслужбу, когда лица, нанятые на государственные должности, продвигают интересы бывшего работодателя.

В-третьих, человек может получать финансовую выгоду от статуса, знаний или информации, полученных на государственной должности. Подобная спекуляция может принимать форму инсайдерской торговли. Например, приобретение или отчуждение кем-либо, располагающим внутренней информацией о ценных бумагах, на цену которых повлияет публичное раскрытие этой внутренней информации на рынке.

В-четвертых, человек может оставить государственную должность и устроиться на работу в частную организацию, где по требованию он должен выступить против позиции правительства по вопросу, в котором он ранее представлял правительство. Это тоже проблематичный вопрос, потому что у человека мог быть доступ к конфиденциальной информации в правительстве.

²¹ И.Бланес, Дж.Видаль, М.Драк и К.Фон-Розен. «Лоббисты вращающейся двери». American Economic Review, 2012

В-пятых, государственные служащие могут чрезмерно сочувствовать секторам и отраслям, которых они обязаны регулировать, если они были наняты из этой отрасли. Часто есть веские аргументы в пользу приема на работу лиц из частного сектора, когда необходимы специальные знания в определенной области. Однако это также может означать, что регулирующие органы склонны сочувствовать отрасли в ущерб общественным интересам.

Вместе с тем имеются и другие причины, приводящие к конфликту интересов:

- самостоятельная работа (например, использование служебного положения для обеспечения контакта со своей частной консалтинговой компанией);

- получение льгот (взяточничество, существенные подарки - другое);

- торговля влиянием (выгоды в обмен на использование влияния);

- использование собственности работодателя в личных целях (кража канцелярских принадлежностей для домашнего использования);

- использование конфиденциальной информации в личных целях;

- работа по совместительству или подработка;

- по окончании трудовой деятельности (человек, который увольняется с работы в государственном или частном секторе и начинает заниматься бизнесом в том же районе).

Регулирование подобных видов конфликта интересов путем запрета государственным служащим занимать определенные должности после ухода с государственной должности является вариантом, но имеет ряд недостатков. Обычно в странах запада существует временный период «охлаждения», когда отдельные должностные лица не могут выполнять определенные виды работ.²² Продолжительность срока может быть изменена в зависимости от риска, связанного с должностным лицом - более высокопоставленные должностные лица могут быть заблокированы на более длительный срок. Точно так же можно указать вид деятельности, из которой исключено должностное лицо, чтобы предотвратить конкретное лоббирование.

В Великобритании, например, правила раньше были очень мягкими и во многом зависели от доверия к правильным поступкам государственных чиновников и политиков. Только с 2010 года министрам запретили лоббировать правительство после ухода с поста (в течение двух лет). Министры должны проконсультироваться с Консультативным советом по деловым назначениям по вопросам трудоустройства после ухода из кабинета, равно как и высшие государственные служащие, когда они хотят оставить свои посты.²³

Во всем мире государственная политика стала более сложной и в настоящее время у государственных служащих чаще всего отсутствует соответствующий опыт для решения стоящих перед ними задач по разработке политики. Но в то же время от них все чаще требуется основывать политику на

²² <https://www.gov.uk/government/organisations/advisory-committee-on-business-appointments>

²³ , Т.М Лапира и Х.Ф.Томас. «Лоббисты вращающейся двери и представление интересов». Interest Groups & Advocacy, 2014

подробных доказательствах.²⁴ Такое сочетание делает их более зависимыми от консультаций с внешними субъектами (чью независимость трудно гарантировать) и более подверженными сопутствующему давлению лоббирования и конфликтам интересов.

Здесь очень важно развивать групповую идентичность, которая придерживается высоких профессиональных и этических стандартов, чтобы помочь отдельным должностным лицам защититься от ненадлежащего влияния.

Группа исследователей провели эксперимент о влиянии на профессионалов с определенной областью знаний - в данном случае на искусствоведов (профессионалы и непрофессионалы).²⁵ Их результаты показывают, что люди в рамках профессии могут быть лучше, чем непрофессионалы, действовать беспристрастно и избегать влияния на свои суждения других интересов. Эксперимент предполагает, что существует возможность развить идею профессиональных стандартов для поощрения определенных видов суждений. Таким образом, одним из приоритетных путей антикоррупционных усилий может быть повышение профессионализма государственного аппарата, использование профессиональных норм и стандартов, применимых к призванию на государственную должность.

Выводы раздела

В этом разделе изучен ряд определений современных зарубежных законодательных актов и суждений исследователей, касающихся конфликтов интересов и способов их регулирования. Тенденции в государственной службе увеличили частоту и сложность регулирования конфликта интересов, что значительно усложнило задачу разделения интересов и потенциальных влияний на поведение государственных служащих.

В разделе была освящена проблема индивидуальных суждений для снижения рисков, связанных с конфликтом интересов. Исследования в области психологии и поведенческой науки предупредили нас о некоторых суровых реалиях, касающихся проблем принятия этических решений даже для людей, которые высоко ценят профессиональную этику. Когда должностные лица считают себя «хорошими людьми», это может снизить вероятность того, что они признают свое поведение коррумпированным и, следовательно, менее чувствительны к традиционным подходам регулирования, основанным на обеспечении соблюдения правил и санкциях.

Это приводит к утверждению, что во многих контекстах, особенно когда коррупция носит системный характер, должностные лица не признают свое поведение противоправным и могут предоставить подробные отчеты о том, почему это не только приемлемо, но и выгодно для общества.

Также здесь приведены нюансы по поводу требований общественности к поведению должностных лиц для регулирования конфликта интересов.

²⁴ П.Кэрни. «Разработка политики на основе фактов». London: Springer, 2016

²⁵ У.Кирк, А.Харви и П.Р.Монтегю. «Профессионализм в предметной области защищает от предвзятости суждения из-за денежной помощи». Proceedings of the National Academy of Sciences, 2011

Данный подход основан на внешней оценке риска возникновения конфликта. Это отражает реальную озабоченность по поводу поддержания общественного доверия к государственному управлению.

В разделе были определены различные типы конфликтов, которые могут возникнуть, и дан обзор свидетельств того, как они проявляются на практике.

Концептуально конфликт интересов основан на различии между государственными и частными обязанностями. В сфере аутсорсинга, развития института ГЧП и перехода работников различия между государственным и частным секторами размыты, и задача их разделения стала намного сложнее.

Конфликты интересов в государственной должности неизбежны, как и сложность, которая мешает нам управлять ими. Четкие кодексы поведения и правила, реестры рисков и декларации об активах и обязательствах могут служить цели в установлении ожидаемых стандартов и сигнализировать о том, что соблюдение требований ценится.

Как было указано в разделе, развитие профессионального аппарата государственной службы может оказать положительное влияние на институт урегулирования конфликта интересов. Обучение профессиональных стандартов для государственных служащих должно больше сосредоточиваться на присущих людям трудностях, связанных с предотвращением предвзятости в государственной должности. Это должно дать людям навыки и возможность разыграть ситуации, в которых они могут оказаться.

Процесс обучения должен стремиться к созданию сетей поддержки из добропорядочных товарищ и сообщников, которые могут дать совет при возникновении новых дилемм и помочь приобщить коллег к усвоению норм честности.

Такие более мягкие подходы не заменяют правила и санкции, но могут повысить их полезность, помогая людям стать более самосознательными и способными принимать осознанные решения относительно своего поведения, на которые опираются традиционные подходы.

1.2 Анализ международного опыта по урегулированию конфликта интересов на госслужбе

Анализ международного опыта предоставляет входную информацию о регулировании и управлении конфликтом интересов в Эстонии, Финляндии, Латвии, Кыргызстане и Грузии. Эти страны выбраны для сравнительного анализа по следующим причинам:

1) Эстония, Грузия и Латвия являются странами бывшего Советского Союза, у которых общая история и наследие советского периода с Республикой Казахстан. При этом Грузия является страной, которая достигла хороших результатов в сфере противодействия коррупции за последнее десятилетие.

2) Финляндия и Эстония представляют собой хорошие примеры достижений в области предотвращения коррупции на международном уровне. В рейтинге восприятия коррупции Transparency International Финляндия заняла

3-е место (86 баллов) сразу после Новой Зеландии и Дании (87 баллов). Эстония заняла первое место среди постсоветских стран - 18 место (74 баллов). Для сравнения Латвия оказалась на 44-м месте (56 баллов), а Республика Кыргызстан - на 126-м (30 баллов) месте.²⁶

3) В Латвии существует иная центральная система предотвращения, управления и расследования коррупции, чем в большинстве других стран бывшего Советского Союза, например, в Литве или Украине.

4) Кыргызстан является соседней страной с Республикой Казахстан, которая много лет уделяет внимание проблеме конфликта интересов с помощью международных организаций.

Таблица 2

Правовые акты, регулирующие конфликт интересов

| Страна | Законодательства |
|-------------------|--|
| <u>Эстония</u> | Конституция (1992) |
| | Закон о борьбе с коррупцией (2012) |
| | Закон о государственной службе (2012) |
| | Хорошая практика членов Рийгикогу. Закон о Правительстве Республики (1995) |
| | Уголовный кодекс (2002) |
| | Статус члена Рийгикогу, закон 2007 года |
| <u>Финляндия</u> | Конституция (1999) |
| | Уголовный кодекс (1889) |
| | Правила процедуры для членов Парламента (1999) |
| <u>Латвия</u> | Кодекс об административных правонарушениях (1985) |
| | Конституция (1922) |
| | Уголовное право (1998) |
| | Закон о предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных служащих (2002) |
| | Закон о Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (2002) |
| Грузия | Конституция (1995) |
| | Закон о несовместимости интересов и коррупции на публичной службе (2017) |
| | Закон о публичной службе (2015) |
| | Закон о государственных закупках (2006) |
| | Постановление правительства «Об установлении общих правил этики и поведения в государственных учреждениях» (2017) |
| <u>Кыргызстан</u> | Закон о государственной и муниципальной службе № 75 (2016) |
| | Кодекс этики государственной и муниципальной службы № 43 (2016) |
| | Постановление Правительства № 674 «О Положении о контроле за соблюдением законодательства о гражданской и муниципальной службе» (2016) |
| | Положение № 288 об основах этики государственных служащих (2002) Закон о борьбе с коррупцией № 153 (2012) |
| | Закон о конфликте интересов (2017) |

²⁶ <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/>

В целом, запрет конфликта интересов глубоко укоренился в основных убеждениях и структурах демократических стран. Конституции затрагивают интересы общественные интересы, но не регулируют, в частности, конфликт интересов.

В Финляндии и Эстонии нет специального закона о конфликте интересов. Вопросы и случаи конфликта интересов регулируются другими способами, такими как законы о коррупции, административные законы или кодексы поведения. В Латвии и Кыргызстане существуют особые законы, которые указывают на случаи конфликта интересов и предоставляют средства для рассмотрения таких дел.²⁷ В зависимости от правовой системы страны конкретные правовые акты (процессуальные, институциональные или другие) регулируют конфликт интересов.

Конфликт интересов и роли

Говоря о проблеме конфликта интересов, один из ключевых вопросов заключается в том, какие роли и виды деятельности находятся в сфере управления КИ и регулируются законом. Поскольку конфликт интересов регулируется соображениями защиты общественных интересов от частных, соответствующие законы касаются в первую очередь тех, кто служит общественным интересам - государственных должностных лиц. Стало широко распространенной практикой регулировать частный конфликт интересов и / или коррупцию в Уголовном кодексе, но, учитывая фокус текущего анализа, вопрос о конфликте интересов и коррупции в частном секторе выходит за рамки.

Вопрос, кто такие чиновники, регулируется в странах по-разному. Например, в Латвии в разделе 4 Закона «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц» приводится список должностей, определяемых как государственные должностные лица, начиная с президента.

В Эстонии определение основано на основных функциях, а не на перечне должностей. Закон о борьбе с коррупцией гласит, что служебная должность означает права и обязанности, вытекающие из законодательства, сделок или организации работы агентства при выполнении общественных обязанностей: 1) принимать решение, в том числе участвовать в его принятии или руководить. Решение - это принятие решения, направленное на создание, изменение или прекращение прав и обязанностей других лиц, в том числе органов, выполняющих общественные обязанности, которое регулирует отдельные случаи или неограниченное количество случаев, включая законодательные акты, административные акты в значении Закон об административной процедуре, судебные решения и внутренние правовые документы агентства. 2) совершать действие, в том числе участвовать в нем или по существу руководить им. Действие - это деятельность, которая вызывает юридические и неизбежные фактические последствия для других лиц, включая агентства,

²⁷ <https://www.right2info.org/resources/publications/asset-declarations/latvia-law-on-prevention-of-conflict-of-interest-in-activities-of-public-officials/view>

выполняющие общественные обязанности, и не является принятием решения. Действие может также означать выполнение любых других процессуальных действий, бездействие или задержку.²⁸ Функции государственных должностных лиц могут выполняться на государственных предприятиях или предприятиях местного самоуправления, в государственных организациях или даже в частных организациях, если лицо выполняет общественные обязанности.

В соответствии с Законом о государственной службе существует две категории государственных служащих: (1) должностное лицо - это лицо, которое находится на государственной юридической службе и находится в доверительных отношениях с государством или местным правительством, и (2) служащее, которое работает по трудовому договору.²⁹ В зависимости от их роли и правового статуса, к их работе и управлению конфликтами интересов применяются различные правила.

Управление конфликтом интересов

Управление конфликтом интересов всегда является сложной задачей для каждой страны и каждой государственной администрации. Возникает вопрос, какие инструменты использовать и какие учреждения должны нести ответственность за предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Эстония

Эстония приняла Закон о борьбе с коррупцией в качестве всеобъемлющей законодательной базы для предотвращения коррупции среди всех должностных лиц, будь то в правительстве, правоохранительных органах или других сферах государственного сектора. Что касается государственных служащих, то он дополняется Законом о государственной службе, который также устанавливает несколько стандартов честности и этики. Например, применяются правила поведения и руководство по добросовестности, различные нормативные акты, которые, по-видимому, охватывают все соответствующие вопросы, с отдельными практическими рекомендациями по подаркам, конфликтам интересов и вспомогательной деятельности.

Гарантия добропорядочности зиждется на двух столпах: (1) раскрытие информации, предусмотренное Законом об общественной информации, который закладывает широкую основу для раскрытия общественной информации; и (2) Закон о борьбе с коррупцией (АСА), который устанавливает правила о конфликте интересов и процедурных ограничениях, предотвращении ненадлежащего влияния должностных лиц.³⁰ АСА не использует определение конфликта интересов, но должностным лицам запрещается принимать решения или действовать в своем официальном качестве, служа своим частным интересам или интересам любых третьих лиц, принося неравные или неоправданные преимущества, противоречащие общественным интересам.

²⁸ http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia_Anticorruption%20Act_2012_amended%202016.pdf

²⁹ http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia_Civil%20Service%20Act_2012_amended%202016.pdf

³⁰ <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>

В Законе о государственных закупках «конфликт интересов» означает ситуацию, когда подрядчик (орган власти, должностное лицо, представитель и т.д.) имеет, прямо или косвенно, финансовый, экономический или иной личный интерес, который может быть воспринят как ставящий под угрозу их беспристрастность и независимость.

Общий этический кодекс должностных лиц, принятый в 2015 году, применяется конкретно к государственным служащим, в том числе работающим в правительстве. Этот кодекс устанавливает фундаментальные ценности, которых ожидают от всех государственных служащих, включая беспристрастность, позволяющую избегать ситуаций, которые могут поставить под сомнение их беспристрастность; открытость и сотрудничество, при которых должностные лица должны осуществлять государственную власть прозрачно и понятно. Каждая основная ценность сопровождается пояснениями, иллюстрированными примерами. Кодекс этики должностных лиц прямо указывает на необходимость того, чтобы государственные служащие избегали конфликта интересов при выполнении своих обязанностей.

Министерство финансов отвечает за обучение по вопросам этики всех государственных служащих и за поддержку работы Совета по этике должностных лиц. Совет по этике должностных лиц стремится давать рекомендации и обсуждать амбивалентные с этической точки зрения дела, в том числе дела с участием государственных служащих.

Центральным источником информации о предотвращении коррупции и конфликте интересов является специальный веб-сайт Министерства юстиции³¹, который содержит информацию о текущей деятельности и включает различные наборы инструментов, например рекомендации по предотвращению конфликтов интересов, рекомендации по декларированию интересов, опросы, статистика, стратегии и т. д.

Управление конфликтом интересов посвящено каждой отдельной государственной организации и зависит от сферы деятельности и оценки рисков.

Финляндия

Финская модель государственного управления и ее административная культура имеют давние исторические корни. Фактически, принципы хорошего управления, регулирования конфликтов интересов и государственной службы, основанной на заслугах, восходят к периоду шведского правления и до сих пор являются неотъемлемой частью правового порядка и административной культуры Финляндии.³²

³¹ <https://www.korruptsioon.ee/ru>

³² <https://vm.fi/documents/10623/306848/Policy+Brief+on+long-term+development+and+future+prospects+of+civil-service+ethics+in+Finland.pdf/5520728b-5a6d-a1e6-85f4-c6193e3d177b/Policy+Brief+on+long-term+development+and+future+prospects+of+civil-service+ethics+in+Finland.pdf>

В финском законодательстве нет определения конфликта интересов. Однако существуют и другие ограничения, которые могут быть схожи с ограничениями несовместимости и ограничениями конфликта интересов.

В Финляндии нет отдельного антикоррупционного агентства или комиссии. Вместо этого несколько учреждений (в том числе Министерство юстиции, Министерство финансов, Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура, Полиция) принимают участие в борьбе с коррупцией. Общая ответственность за координацию усилий по борьбе с коррупцией лежит на Министерстве юстиции Финляндии. Омбудсмен подчеркнул необходимость создания специального подразделения по предупреждению коррупции в Министерстве юстиции; в настоящее время эту роль выполняет Департамент уголовной политики министерства. Этот офис отвечает за международное сотрудничество (диалог, отчетность, техническая поддержка и т.д.) В области противодействия коррупции, поддержка и консультирование национальных учреждений по вопросам, связанным с противодействием коррупции, превентивными мерами и координацией национальной сети сотрудничества по борьбе с коррупцией.

С середины 1990-х годов Министерство финансов было ответственным органом по этическим вопросам для различных эшелонов государственного управления (включая специальных советников и старших государственных служащих). Кодекса поведения как такового не существует, но общие принципы надлежащего управления определены в Конституции, а также в Законе об административных процедурах. В 2005 году Министерство финансов выпустило руководство для государственного управления под названием «Ценности в повседневной работе - этика государственных служащих». Канцелярия премьер-министра отвечает за этические вопросы в отношении министров; его консультативную роль в этой области дополняет канцлер юстиции.³³ Применимые правила дисквалификации встроены в рабочий распорядок всех государственных должностных лиц.

Латвия

Латвийская система добросовестности и предотвращения коррупции является достаточно всеобъемлющей и включает Руководящие принципы предотвращения и борьбы с коррупцией на 2015–2020 годы, Закон о предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц и Уголовный кодекс. Основным правовым инструментом является «Закон о предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц» (LPCOI).³⁴ Его цель - обеспечить, чтобы действия государственных должностных лиц соответствовали общественным интересам, предотвратить влияние, проистекающее из личных или финансовых интересов государственного должностного лица, его родственников или контрагентов на его действия, способствовать доверию и открытости в отношении действия государственных служащих и их ответственность перед

³³ <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12>

³⁴ <https://likumi.lv/ta/en/en/id/61913-on-prevention-of-conflict-of-interest-in-activities-of-public-officials>

обществом. LPCOI устанавливает ограничения и запреты, устанавливает правила предотвращения конфликтов интересов и предусматривает декларирование финансового статуса государственных должностных лиц и механизм их проверки.³⁵

Согласно закону, конфликтом интересов является ситуация, когда при исполнении должностных обязанностей должностное лицо должно принять решение или участвовать в принятии решения или выполнять другие действия, связанные с должностью, которые влияют или могут повлиять на личные или финансовые интересы этого государственного должностного лица, его родственников или контрагентов. Закон дает подробный обзор ситуаций конфликта интересов и инструкции, как действовать в случае подозрений в конфликте интересов. В законе упоминаются этические нормы, которые государственные должностные лица должны учитывать в дополнение к положениям о конфликте интересов. В разделе 22 рассматриваются правила поведения (этики) государственных служащих и говорится, что государственные служащие должны действовать в соответствии с поведенческими (этическими) кодексами, утвержденными в соответствующей профессии, области или секторе, и что государственный служащий должен отказываться от исполнения должностных обязанностей или совмещения должностей государственного должностного лица во всех случаях, когда по этическим причинам беспристрастность и нейтральность его действий могут быть поставлены под сомнение.

Премьер-министр, его заместители, министры, парламентские секретари, советники, консультанты, помощники и руководители канцелярии премьер-министра и его заместителей, а также руководители государственных учреждений и их заместители квалифицируются как государственные должностные лица и подпадают под действие LPCOI, хотя объем применимых запретов, ограничений и обязанностей может варьироваться в зависимости от занимаемой должности. Согласно статье 11 (1) LPCOI, государственным должностным лицам при исполнении своих обязанностей запрещается «готовить или издавать административные акты, осуществлять надзор, контроль, дознание или карательные функции, заключать контракты или выполнять другие действия, в которых они, их родственники или контрагенты имеют личный или финансовый интерес».³⁶

Основным действующим лицом в деятельности по борьбе с коррупцией и предотвращению конфликтов интересов является Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (KNAB)³⁷ в дополнение к Службе государственных доходов, Бюро по защите конституции и канцелярии премьер-министра. Служба государственных доходов публикует и проверяет (лишь небольшая часть 1-2% ежегодно) декларации о доходах и имуществе государственных служащих, которые публикуются на их веб-сайтах.

³⁵ <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16808cdc91>

³⁶ <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16808cdc91>

³⁷ <https://www.knab.gov.lv/en/knab/>

КНАВ³⁸ контролирует соблюдение государственными должностными лицами закона о конфликте интересов. КНАВ использует декларации как инструмент для выявления конфликтов интересов и проверяет законность действий должностных лиц на предмет их соответствия ограничениям и несовместимости, установленным LPCOI. Кроме того, законы, которые они должны учитывать в своей работе и которые регулируют некоторые аспекты проблемы конфликта интересов, включают: Закон о Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией; Закон о финансировании политических организаций (партий); Закон о предвыборной кампании; Латвийский Кодекс об административных правонарушениях; Уголовное право; Закон о следственных действиях; Уголовно-процессуальное право; О предотвращении разбазаривания финансовых ресурсов и имущества государства и самоуправлений; Закон о свободе информации; О государственной тайне и законодательстве о государственных закупках.

Поскольку КНАВ выполняет функции предотвращения, расследования и обучения, организационная структура соответствует поставленным задачам. В то же время центральная функция координации и контроля порождает вопросы достаточности. Согласно информации, полученной от исполнительного директора Transparency International в Латвии Лиене Гатере, существует проблема, заключающаяся в том, что латвийское законодательство прямо не налагает на какие-либо учреждения обязательство систематически проверять декларации. Если Служба государственных доходов или КНАВ выявляют несоответствия, они просят чиновника уточнить, обновить информацию и, при необходимости, провести углубленное расследование. Служба государственных доходов и КНАВ публикуют информацию о принятых решениях и санкциях на своих сайтах. Обычно применяются административные санкции, а в последнее время они включают устное предупреждение и штрафы в размере 10–350 евро. Уголовное дело также может быть возбуждено на основании Уголовного закона (параграф 219), если лицо умышленно предоставляет ложную информацию о собственности или доходе в крупных размерах.

Грузия

Правовая база Грузии, регулирующая деятельность государственного аппарата, содержит важные положения, призванные обеспечить ее независимость, прозрачность, подотчетность и честность. Однако осуществление законодательных положений, направленных на предотвращение коррупции в государственной сфере, является слабым. Несмотря на позитивные реформы, в системе государственных закупок сохраняются значительные коррупционные риски.

Конституция и другие законы регулируют такие вопросы, как конфликт интересов, получение подарков, декларирование активов и другие.

³⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc>
c53

Закон Грузии «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе» направлен на предотвращение, выявление и пресечение несовместимости интересов и коррупции в государственных учреждениях, регулирует механизм представления деклараций об имущественном положении должностных лиц, мониторинга представленных деклараций. В статье 2 указаны субъекты Закона начиная от президента Грузии, которые подразумеваются под термином «должностное лицо». Также Закон содержит множество положений, обеспечивающих честность депутатов.³⁹

В Законе также имеются ограничительные меры для широкого круга близких родственников должностного лица: супруг (супруга), дети и пасынки (падчерицы) лица, а также постоянно проживающие с ним лица, родственники по прямой восходящей и нисходящей линиям, сестры и братья, а также пасынки (падчерицы) родителей. Положения Закона также применяются к судьям, устанавливая ограничения на подарки и предпринимательскую деятельность и требуя от судей обнародовать свои финансы и деятельность.

Закон «О публичной службе» регулирует конфликт интересов, участие государственных должностных лиц в бизнесе, ограничения на подарки, обязанность государственных должностных лиц раскрывать свои активы и защиту информаторов. Закон также содержит положения, касающиеся перехода работников между государственным и частным секторами.⁴⁰

В Грузии есть несколько законодательных положений о добропорядочности государственных служащих. Они изложены в Законе «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе» и постановлении правительства «Об установлении общих правил этики и поведения в государственных учреждениях».⁴¹

Согласно этим законам, государственные служащие обязаны предотвращать любые случаи конфликта интересов и заявлять о таких случаях всякий раз, когда они возникают.

Закон «О государственных закупках» содержит положения о предотвращении конфликта интересов, хотя не требует включения антикоррупционных положений в договоры о закупках.⁴²

В Грузии создана высокопрозрачная электронная система государственных закупок. Объем неконкурентных закупок за последние годы снизился, но в целом остается высоким. Действует эффективный механизм для разрешения споров, связанных с закупками, но правила о конфликте интересов не являются исчерпывающими, а компаниям и физическим лицам, осужденным за коррупцию, не запрещено участвовать в закупках.

Однако правительству Грузии необходимо преодолеть проблемы по обеспечению соблюдения законодательных положений, направленных на предотвращение конфликта интересов и коррупции в государственном секторе.

³⁹ <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/33550/55/ru/pdf>

⁴⁰ <https://matsne.gov.ge/en/document/download/3031098/1/ru/pdf>

⁴¹ <https://tbilisi.media/main/63250-pravitelstvo-gruzii-prinyalo-postanovlenie-ob-obshhih-pravilah-etiki-i-povedeniya-v-gosudarstvennyh-uchrezhdeniyah/>

⁴² <https://matsne.gov.ge/en/document/download/31252/51/en/pdf>

Исполнительная власть Грузии на практике не является независимой из-за неформального внешнего влияния на ее деятельность. Правительство не прилагает достаточных усилий для создания независимой государственной службы и борьбы с коррупцией в государственном управлении. В последние годы было много случаев предполагаемого конфликта интересов и коррупции в исполнительной власти, но эти дела обычно не расследовались и оставались без должного реагирования.⁴³

Межведомственному совету по борьбе с коррупцией (Антикоррупционный совет), которому поручено координировать антикоррупционную политику в Грузии, необходимо создать эффективную систему для выявления нарушений конфликта интересов и реагирования на них. Данный совет очень активно работает наряду с представителями государственных институтов, также и с представителями гражданского общества.

В целом, в Грузии законодательная база по урегулированию конфликта интересов сильная, однако реальное применение положений законов на практике слабое.

Кыргызстан

В Кыргызстане целью Закона о конфликте интересов⁴⁴ является унификация и совершенствование законодательства о конфликте интересов, внедрение механизмов своевременного выявления, предотвращения и урегулирования конфликтов интересов. Он также оказывает практическую помощь государственным органам и их сотрудникам в обеспечении безупречности официальных политических и административных решений в системе государственного управления. Закон направлен на совершенствование института разрешения конфликта интересов, уменьшение количества ситуаций, в которых должностные лица оказываются в ситуации, ведущей к коррупции.

Закон также определяет институциональную и правовую основу для урегулирования конфликта интересов в деятельности государственных и муниципальных гражданских служащих и руководителей учреждений, организаций и предприятий, деятельность которых финансируется из государственного или местного бюджетов.

Закон о государственной службе описывает основные положения дисциплинарного производства. Дисциплинарное производство может быть возбуждено, если государственный или муниципальный служащий не соблюдает служебные обязанности, нормы этики или нарушает правовые нормы о конфликте интересов. Дисциплинарные комиссии проводят дисциплинарную оценку; эти комиссии должны быть во всех государственных и муниципальных организациях. Комиссии предоставляют результаты рассмотрения и оценки руководителю организации, который определяет применяемую санкцию.

⁴³ <https://transparency.ge/en/post/georgia-national-integrity-system-assessment-2020>

⁴⁴ <https://knews.kg/2017/12/15/prezident-kyrgyzstana-podpisal-soglasovannyi-variant-zakona-o-konflikte-interesov/>

В 2016 году был принят Кодекс этики, в то время как Заявление об этике от 2002 года оставалось в силе. Оба нормативных акта этики должны быть приняты во внимание при оценке этики и дисциплины. Кодекс этики и Заявление об этике содержат одинаковые или схожие принципы, такие как: содействие высокопрофессиональному поведению, недопущение конфликта интересов и наказание за коррупцию.

В соответствии с Законом о борьбе с коррупцией, постановлением правительства №531 и постановлением правительства №642 каждая отдельная государственная организация должна учредить должность сотрудника по предупреждению коррупции. В Постановлении Правительства №642 определены обязанности сотрудника по предупреждению коррупции, которые в основном связаны с предотвращением коррупции, повышением прозрачности и недопущением ситуаций конфликта интересов.

В Кыргызстане все соответствующие документы касаются вопроса о конфликте интересов. Проблема может возникнуть с точки зрения контроля. В каждой отдельной организации гражданской и муниципальной службы есть четыре участника (дисциплинарная комиссия, комиссия по этике, сотрудник по предотвращению коррупции и руководители организаций), которые несут ответственность за устранение правонарушений в организациях. Чем больше участников в этой области, тем лучше процесс предотвращения конфликта интересов.

Выводы раздела

В целом вопрос о конфликте интересов должен регулироваться с правовой и этической точки зрения. Как сбалансировать подходы к соблюдению честности, зависит и от исторического фона, традиций и того, «что работает лучше». В странах с более высоким риском коррупции наблюдается более сильная склонность к поддержке законодательного подхода соответствующими механизмами наказания. Латвия и Кыргызстан могут быть примером стран с таким подходом.

В странах с меньшим уровнем коррупции, хорошо отлаженными механизмами прозрачности и более высоким доверием к государственным учреждениям делается больший упор на создание и внедрение механизмов этики и добросовестности, чтобы предотвратить или урегулировать проблемы конфликта интересов. Примерами такого подхода могут быть Эстония и Финляндия.

Внедрение наработанных механизмов - ключевой компонент в любой стране. Не менее важно выделить ресурсы на расследование и обучение. Механизмы контроля и наказания без мероприятий по повышению осведомленности не имеют длительного воздействия. Устойчивость всех мер по предотвращению и управлению конфликтом интересов является ключевым компонентом в достижении результатов.

ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА СИСТЕМНЫХ МЕР ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИНСТИТУТА ДОВЕРИТЕЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1 Анализ нормативных правовых основ института урегулирования конфликта интересов и эффективности применения института доверительного управления в Республике Казахстан

Законодательство РК содержит основные элементы механизма урегулирования конфликта интересов в сфере государственной службы, соответствующие в той или иной степени международным правовым документам.

В тоже время, анализ действующего законодательства в области государственной службы и антикоррупционной практики в РК свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования института урегулирования конфликта интересов в сфере государственной службы, в особенности, в части его детализации и конкретизации, а также установления действий руководителей государственных органов, обладающих наиболее влиятельными должностными полномочиями.

Особо обращает на себя внимание различие определений понятия «конфликт интересов» в сфере государственной службы, установленные действующим законодательством РК.

Проблема отсутствия единообразного понимания института конфликта интересов на законодательном уровне.

Следует отметить, что предложение о «совершенствовании законодательства, регламентирующего предотвращение конфликта интересов», также отражено в Национальном докладе о противодействии коррупции за 2019 год, представленном Главе государства К.Токаеву⁴⁵.

Касательно Национального доклада отметим не совсем корректное, по нашей оценке, употребление в нем словосочетаний «предотвращение конфликта интересов» и, тем более, «по исключению конфликта интересов».

Одновременно с этим, следует обратить внимание на имеющийся «разброс» указанных словосочетаний и словосочетаний «по устранению конфликта интересов», «разрешение конфликта интересов» в статьях 51 и 15 Законов РК «О государственной службе» и «О противодействии коррупции» соответственно⁴⁶.

То есть, в соответствии с действующим законодательством и антикоррупционной политикой, на сегодняшний день конфликт интересов в сфере государственной службы может быть «предупрежден», «предотвращен»,

⁴⁵Национальный доклад о противодействии коррупции за 2019 год. https://www.gov.kz/uploads/2020/5/15/87d57726c33f13a68808fd7977388b46_original.2956535.pdf.

⁴⁶Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан». Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 06.10.2020 г.).

«урегулирован», «разрешен», «устранен», «исключен», при этом, значение каждого словосочетания и вытекающий из этого алгоритм действий государственного служащего и его руководителя остается неясным.

На это обстоятельство можно было бы не обращать столь пристального внимания, если бы оно не являлось ярким примером отсутствия единообразного понимания сущности института конфликта интересов в сфере государственной службы на уровне законов. Как известно, отсутствие единообразного понимания может привести к неверному толкованию и применению норм.

К слову, на доктринальном уровне также отсутствует единая точка зрения на природу и содержание понятия «конфликт интересов»⁴⁷.

На практике, по оценкам отдельных экспертов, и вовсе можно наблюдать непонимание и недооценку значения конфликта интересов в управленческой деятельности.

В этой связи, рассмотрим основное предназначение института конфликта интересов в сфере государственной службы.

Как известно, институт конфликта интересов, независимо от сферы применения, сам по себе не является каким-либо отрицательным явлением или ситуацией, тем более нарушением.

В соответствии с Законом РК «О государственной службе», под конфликтом интересов понимается «противоречие между личными интересами государственного служащего и его должностными полномочиями, при котором личные интересы государственного служащего могут привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению им своих должностных полномочий».

Этот институт, исходя из его легального и доктринального определения, устанавливает не реальные, а возможные, в какой-то степени, «гипотетические» ситуации, при которых могут возникнуть (или не возникнуть) потенциальные коррупционные риски, а также риски неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных полномочий государственным служащим.

То есть, государственный служащий, оказавшийся в ситуации конфликта интересов, может решить действовать как в угоду личных, а не служебных интересов, так и наоборот, исключительно в соответствии со своими должностными полномочиями.

В последнем случае, несмотря на противоречие интересов, будут отсутствовать какие-либо отрицательные последствия в виде неисполнения или ненадлежащего исполнения своих должностных полномочий.

К примеру, государственный служащий, одновременно являющийся членом приемной комиссии, состоит в родстве с кандидатом на работу в этом государственном органе.

Факт родства имеется, однако, государственный служащий не общается и не поддерживает с ним родственные отношения, всячески дистанцируется от него, втайне надеется на то, что родственника и вовсе не примут на престижную работу.

⁴⁷Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография/отв. ред. Т.Я.Хабриева. М., 2012. С. 352.

Также могут возникнуть ситуации конфликта интересов, когда государственный служащий, несмотря на представившуюся возможность, не сможет действовать в угоду личных интересов по причине законодательно установленных конкретных условий применения той или иной статьи.

Таким образом, полагаем, что понятие «конфликт интересов» является, в большей степени, оценочной категорией и, по нашему мнению, должен трактоваться применительно к конкретной, а не «гипотетической» ситуации, тем более что сами государственные служащие не всегда могут различать ситуации, когда у них возникает конфликт интересов.

К примеру, государственный служащий не знал о том, что кандидат является его родственником (отец скрывал от своей семьи о наличии у него других детей).

Исходя из изложенного, представляется, что главное предназначение института конфликта интересов в сфере государственной службы заключается не в том, чтобы не «допустить», «устранить» или «исключить» его, а в том, чтобы своевременно выявить, правильно оценить и реагировать на возникшее противоречие между личными и служебными интересами с целью обеспечения деятельности государственного служащего исключительно в соответствии с установленными должностными полномочиями.

Проще говоря, ситуацию конфликта интересов необходимо урегулировать с помощью установленных мер таким образом, чтобы должностные полномочия осуществлялись надлежащим образом, и у руководства государственного органа не было сомнений в честности и добропорядочности государственного служащего.

В рассматриваемом контексте можно согласиться с мнением тех ученых, утверждающих о «полезности» конфликтов интересов, поскольку они формируют оптимальную структуру управления⁴⁸.

То есть, благодаря институту конфликта интересов можно, во-первых, убедиться в честности государственного служащего и укрепить доверие к нему в случае его заблаговременного сообщения о конфликте интересов, во-вторых, совершенствовать систему государственного управления путем внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты в случаях наступления негативных последствий от конфликта интересов.

По поводу наступивших негативных последствий при конфликте интересов, выраженных в неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных полномочий, следует не забывать о том, что законодательством РК установлена ответственность государственного служащего за конкретное нарушение вплоть до его увольнения или и вовсе уголовной ответственности.

В тоже время, ответственность за совершение действий или бездействия в условиях конфликта интересов, за непринятие мер по предотвращению и разрешению конфликта интересов, за не уведомление о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения Кодексом об

⁴⁸ А.Ф. Ноздрачев. Конфликт интересов, происхождение и определение понятия.

https://studref.com/328085/pravo/konflikt_interesov_proishozhdenie_opredelenie_ponyatiya

административных правонарушениях или Уголовным кодексом РК не предусмотрена.

Статьей 680 Кодекса об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за непринятие руководителем государственного органа мер по противодействию коррупции, но она касается только непринятия мер в отношении подчиненных лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений.

При этом Закон РК «О противодействии коррупции» определяет коррупционное правонарушение как имеющее признаки коррупции противоправное виновное деяние (действие или бездействие), за которое законом установлена административная или уголовная ответственность.

Поскольку за совершение действий или бездействия в условиях конфликта интересов или несообщение о конфликте интересов не предусмотрена административная или уголовная ответственность, то статья 480 КоАП также не будет действовать в этом отношении.

В дополнение к этому отметим, что согласно ст. 51 Закона РК «О государственной службе», государственный служащий, его непосредственный руководитель и руководство государственного органа несут дисциплинарную ответственность за непринятие мер по предотвращению и урегулированию известных им случаев конфликта интересов.

Однако, все же очевидно разумно не допускать и действовать на предупреждение возможного нарушения. В этом контексте, конечно же, необходимо принимать упреждающие меры, а также меры пресечения. В таких случаях употребление словосочетаний «предотвращение, устранение, исключение конфликта интересов» обоснованно.

Однако, к сожалению, ни Закон РК «О государственной службе», ни Закон РК «О противодействии коррупции» не устанавливает и соответственно не разграничивает четкий и понятный алгоритм действий государственного служащего в зависимости от ситуации.

То есть, какие меры (кто, в какое время, в каком объеме) необходимо предпринять для предупреждения конфликта интересов, его выявления, регулирования, пресечения, предотвращения и т.д.

К примеру, в ходе аудиторской проверки Комитета по водным ресурсам Министерства экологии, геологии и природных ресурсов РК и РГП «Казводхоз» в январе 2019 года были установлены многочисленные факты конфликта интересов при проведении госзакупок.

В частности, в восточно-казахстанском филиале РГП «Казводхоз» были заключены 3 договора о государственных закупках на общую сумму 498,4 млн тенге с ТОО, учредителем которого являлась дочь директора данного филиала.

В Алматинском филиале «Казводхоза» были заключены 2 договора государственных закупок с компанией, соучредителем которой являлся бухгалтер данного филиала, а директором - ее супруг⁴⁹.

⁴⁹ https://forbes.kz/news/2019/11/16/newsid_212791

Указанные нарушения были выявлены не в результате целенаправленных установленных мер по выявлению конфликта интересов, а в рамках внешнего анализа коррупционных рисков Агентства РК по противодействию коррупции.

Тем самым, правоприменительная практика показывает, что выявление конфликта интересов осуществляется уже после наступления негативных последствий, что указывает на отсутствие института превентивных мер по выявлению конфликта интересов.

Статья 51 Закона РК «О государственной службе» обязывает государственного служащего, его непосредственного руководителя или руководство государственного органа принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

К указанным мерам относятся:

1) поручить другому государственному служащему исполнение должностных полномочий государственного служащего по вопросу, в связи с которым возник или может возникнуть конфликт интересов;

2) изменить должностные обязанности государственного служащего;

3) принять иные меры по устранению конфликта интересов.

Среди указанных мер не ясно, что подразумевается, во-первых, под «иными мерами». По всей видимости, исходя из редакции статьи, руководитель сам должен их «придумать», что само по себе уже является коррупциогенным фактором или фактором коррупционного риска согласно методическим рекомендациям по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов⁵⁰.

Во-вторых, какие из перечисленных мер следует отнести к мерам по «предотвращению», а какие к «урегулированию»?

И, в-третьих, что означает «по устранению конфликта интересов», если в целом речь идет о предотвращении и урегулировании конфликта интересов. Очевидно, что предотвращение и устранение несут совершенно разный смысл и содержат в себе разные алгоритмы действий.

Аналогичная ситуация в Законе РК «О противодействии коррупции», поскольку статья 15 указанного Закона и статья 51 Закона РК «О государственной службе» идентичны друг другу по содержанию, за исключением различий по субъектам конфликта интересов, о чем далее более изложено подробно.

Таким образом, содержание статей 51 Закона РК «О государственной службе» и статьи 15 Закона РК «О противодействии коррупции» в нужной мере не отражает все важнейшие аспекты института конфликта интересов, вводит в некоторое заблуждение в части разграничения мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов, необоснованно предоставляет

⁵⁰ Методические рекомендации по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов утверждены приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции от «19» августа 2020 года № 268

самостоятельность в выборе «иных мер по устранению конфликта интересов», что несет в себе коррупционный риск.

Для сравнения приведем в пример опыт Кыргызстана, где был принят Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2017 года № 206 (11) «О конфликте интересов», который определил организационные и правовые основы управления конфликтом интересов в деятельности лиц, занимающих государственные, муниципальные и иные предусмотренные Законом должности, направлен на обеспечение их деятельности в общественных интересах, исключая личный (частный) интерес (заинтересованность) при исполнении должностных обязанностей.

В этом законе установлена следующая градация конфликта интересов:

- потенциальный конфликт интересов - ситуация, при которой личные интересы лиц, указанных в статье 6 Закона, при определенных условиях могут негативно повлиять на выполнение ими своих должностных обязанностей;

- реальный конфликт интересов - ситуация, при которой личные (частные) интересы лиц, указанных в статье 6 Закона, прямо затрагивают выполнение ими своих должностных обязанностей;

- произошедший конфликт интересов - ситуация, когда акты или договоры лиц, указанных в статье 6 Закона, были приняты или заключены наличием в них конфликта интересов.

Подобный подход позволяет выработать конкретные меры по выявлению, урегулированию и предотвращению конфликта интересов, что удачно нашло отражение в Законе.

К примеру, установлена статья 16 «Выявление конфликта интересов», согласно которой конфликт интересов выявляется посредством «декларирования личных (частных) интересов при поступлении на службу, при занятии новой должности на службе с иным объемом полномочий; изучения наличия родства с работодателем и подчиненными при приеме на работу лиц, указанных в статье 6 настоящего Закона, в том числе при приеме документов уполномоченными органами для участия в выборах; выявления аффилированных субъектов с лицами, указанными в статье 6 настоящего Закона, при осуществлении государственных закупок в соответствии с законодательством о государственных закупках; декларирования доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, указанных в статье 6 настоящего Закона, в соответствии с законодательством о декларировании; информирования вышестоящего руководителя либо комиссии по этике соответствующего органа о возникновении конфликта интересов лицами, указанными в статье 6 настоящего Закона; осуществления деятельности по предупреждению, выявлению, верификации, предотвращению конфликта интересов органами и лицами, выполняющими функции контроля в соответствии с настоящим Законом; рассмотрения и изучения заявлений и

жалоб, поступивших в адрес организации; анализа публикаций и сообщений в средствах массовой информации»⁵¹.

В статье 17 определены конкретные меры по урегулированию потенциального конфликта интересов.

В частности, «разъяснение лицам, указанным в статье 6 настоящего Закона, нормативных правовых актов, регулирующих деятельность в ситуации с конфликтом интересов; верификацию декларации о личных (частных) интересах, выявление и анализ возможных ситуаций потенциального конфликта интересов и вариантов их разрешения, а также разъяснение этих ситуаций лицам, указанным в статье 6 настоящего Закона; меры, осуществляемые руководством лиц, указанных в статье 6 настоящего Закона, для устранения потенциального конфликта интересов; меры, самостоятельно осуществляемые лицами, указанными в статье 6 настоящего Закона, для устранения потенциального конфликта интересов»⁵².

Отдельная статья 18 посвящена, собственно, урегулированию реального конфликта интересов.

Указанная градация позволяет выработать четкий и понятный алгоритм действий по выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Следует отметить, что подобная градация конфликта интересов была ранее предусмотрена также Молдовой в законе «О декларировании имущества и личных интересов» (ст.12)⁵³.

Более того, Молдова, в отличие от постсоветских стран, занимает более жесткую позицию к вопросам урегулирования конфликта интересов.

На это указывает положение Закона (ст.2), согласно которому в орбиту конфликта интересов вовлечены не только гражданские служащие и члены его семьи, но и сожитель (сожительница), совместно с которым (которой) субъект декларирования проживал, владея, пользуясь или распоряжаясь без заключения брака одним либо несколькими объектами в предыдущем налоговом году. По закону, статусом сожителя/сожительницы обладают лица, которые на протяжении предыдущего налогового года прожили вместе не менее 183 дня.

Необходимо отметить, что Закон РК «О государственной службе» определяет конфликт интересов, в большей степени, для категории административный государственный служащий. В законе отсутствуют положения, регламентирующие действия политических государственных служащих, обладающие наиболее влиятельными полномочиями.

К примеру, неясно, какие должен предпринять меры политический государственный служащий, оказавшийся в ситуации конфликта интересов, и

⁵¹ Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2017 года № 206 (11) «О конфликте интересов».

⁵² Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2017 года № 206 (11) «О конфликте интересов».

⁵³ Закон № 133 от 17 июня 2016 г. «О декларировании имущества и личных интересов».
http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=87568

кто будет осуществлять контроль. Кроме того, отсутствует регламентация отношений по недопущению конфликта интересов, связанных с его бизнесом, новой и прежней работой после отставки политического служащего.

По аналогии с зарубежным опытом, в таких ситуациях первый руководитель должен сообщить о конфликте интересов в уполномоченный орган по противодействию коррупции. Однако, в отечественном законодательстве подобного требования нет.

Таким образом, исходя из изложенного следует отметить отсутствие единого системного подхода в урегулировании конфликта интересов политических и административных государственных служащих. Следует отметить, что Закон РК «О государственной службе» в действующей редакции также не способствует формированию организационного механизма урегулирования конфликта интересов в сфере государственной службы.

В частности, не регламентированы в необходимой мере полномочия комиссии по этике, в круг обязанностей которой должны наравне с другими входить рассмотрение всех видов сообщений и заявлений (жалоб) касательно конфликта интересов государственных служащих, проведение по итогам рассмотрения проверок, дача заключений по результатам оценки конфликта интересов и рекомендаций по урегулированию конфликта интересов, контроль за исполнением.

На основании изложенного и с учетом передового зарубежного опыта, **предлагается разработать отдельную главу Закона «О государственной службе»**, посвященной конфликту интересов, либо по аналогии с рядом перечисленных ранее стран **самостоятельный Закон Республики Казахстан «О конфликте интересов»**.

В структуре указанных главы или закона целесообразно предусмотреть следующее:

1. Градацию конфликта интересов по аналогии с рекомендациями ОЭСР (потенциальный, реальный, произошедший конфликты интересов);
2. Определить и перечислить меры упреждающего, пресекающего, регулирующего характера, исходящие из градации конфликта интересов;
3. Установить ответственность и полномочия Комиссии по этике по урегулированию конфликта интересов, в том числе по собственной инициативе запрашивать необходимую информацию, вызывать лиц, обладающих интересующей информацией;
4. Определить алгоритм действий политического государственного служащего по урегулированию конфликта интересов;
5. Определить субъекты, ответственные за предупреждение и регулирование конфликта интересов;
6. Установить полномочия уполномоченного государственного органа в сфере государственной службы по осуществлению проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими, а также лицами, претендующими на должности государственной службы;

7. Определить процедуру периодического декларирования личных интересов;

8. Определить процедуру участия общественности в вопросах предотвращения, урегулирования конфликта интересов.

Учитывая вышеизложенное, в приложении А предлагается проект по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство РК.

Конфликт законов.

Как было ранее отмечено, действующее законодательство РК в области государственной службы и управления совершенно необоснованно установило отличающиеся друг от друга определения понятия «конфликт интересов», что свидетельствует об отсутствии системного подхода по урегулированию института конфликта интересов на законодательном уровне.

При этом Закон РК «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года и Закон РК «О государственной службе» от 23 ноября 2015 года были приняты практически одновременно.

Так, в Законе РК «О государственной службе» под конфликтом интересов понимается «противоречие между личными интересами **государственного служащего** и его должностными полномочиями, при котором личные интересы государственного служащего могут привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению им своих **должностных полномочий**».

В Законе РК «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов понимается противоречие между личными интересами лиц, занимающих ответственную государственную должность, **лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций**, лиц, приравненных к ним, должностных лиц и их должностными полномочиями, при котором личные интересы указанных лиц могут привести к неисполнению и (или) ненадлежащему исполнению ими своих **должностных обязанностей**.

В Законе РК «О государственном имуществе» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой возникает противоречие между личной заинтересованностью члена наблюдательного совета и надлежащим исполнением им своих должностных полномочий или законными интересами физических и юридических лиц, государства, **способное привести к причинению вреда этим законным интересам**⁵⁴.

В соответствии с Правилами создания наблюдательного совета в государственных предприятиях на праве хозяйственного ведения, в состав наблюдательного совета входят **представители уполномоченного органа соответствующей отрасли (местного исполнительного органа)**, руководитель государственного предприятия на праве хозяйственного ведения и лица, избираемые на конкурсной основе⁵⁵.

⁵⁴Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе».

⁵⁵ Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 20 февраля 2015 года № 113 «Об утверждении Правил создания наблюдательного совета в государственных предприятиях на праве хозяйственного ведения, требований, предъявляемых к лицам,

Как мы видим, различия связаны:

- с субъектами конфликта интересов;
- в словосочетаниях «должностных полномочий» и «должностных обязанностей»;
- в причинно-следственной связи с причинением вреда.

С нашей точки зрения указанные различия в определении носят существенный характер.

Касательно субъектов отметим следующее. В Законах РК «О государственной службе» и «О государственном имуществе» установлено по одному субъекту конфликта интересов - «государственный служащий» и «член наблюдательного совета». В Законе РК «О противодействии коррупции» круг субъектов значительно шире.

В частности, к ним относятся лица, занимающие ответственную государственную должность, лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, приравненные к ним, должностные лица.

Очевидно, что «государственный служащий» и «член наблюдательного совета» входят в этот расширенный круг субъектов.

Для наглядности детально перечислим все субъекты по Закону РК «О противодействии коррупции».

В соответствии с Уголовным кодексом Республики Казахстан:

- лицо, занимающее ответственную государственную должность, - лицо, занимающее должность, которая установлена Конституцией Республики Казахстан, конституционными и иными законами Республики Казахстан для непосредственного исполнения функций государства и полномочий государственных органов, в том числе депутат Парламента, судья, а равно лицо, занимающее согласно законодательству Республики Казахстан о государственной службе политическую государственную должность либо **административную государственную должность корпуса «А»;**

- **лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, - государственный служащий** в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной службе, депутат маслихата;

- лицо, приравненное к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, - лицо, избранное в органы местного самоуправления; гражданин, зарегистрированный в установленном законом Республики Казахстан порядке в качестве кандидата в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан или маслихатов, акимы городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также в члены выборного органа местного самоуправления; служащий, постоянно или временно работающий в органе местного самоуправления, оплата труда которого производится из средств государственного бюджета Республики Казахстан; лицо, исполняющее управленческие функции в государственной организации или субъекте квазигосударственного сектора, а также лицо,

избираемым в состав наблюдательного совета, а также Правил конкурсного отбора членов наблюдательного совета и досрочного прекращения их полномочий».

уполномоченное на принятие решений по организации и проведению закупок, в том числе государственных, либо ответственное за отбор и реализацию проектов, финансируемых из средств государственного бюджета и Национального фонда Республики Казахстан, занимающее должность не ниже руководителя самостоятельного структурного подразделения в указанных организациях; служащие Национального Банка Республики Казахстан и его ведомств; служащие уполномоченной организации в сфере гражданской авиации, действующей в соответствии с законодательством Республики Казахстан об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации; служащие уполномоченного органа по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций;

- должностное лицо - лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан.

Как мы видим, в Законе РК «О противодействии коррупции» представлены все субъекты конфликта интересов, представляющие все виды государственной службы.

Это означает, что для государственного служащего, в сущности, законодательно установлены 3 вида определения одного и того же понятия «конфликт интересов» - сквозь призму противодействия коррупции, надлежащего исполнения должностных полномочий, защиты законных интересов государства.

В этой ситуации, согласно Закону РК «О правовых актах», при наличии противоречий в нормах нормативных правовых актов одного уровня действуют нормы акта, позднее введенные в действие.

То есть, государственному служащему следует руководствоваться положением Закона РК «О государственной службе», принятый 23 ноября 2015 года (на пять дней позже Закона РК «О противодействии коррупции»).

Касательно «должностных полномочий» и «должностных обязанностей».

В соответствии со ст.1 Закона РК «О государственной службе», должностные полномочия – «права и обязанности, предусмотренные конкретной государственной должностью, отвечающие целям и задачам, стоящим перед государственными органами, в которых осуществляют свою деятельность государственные служащие».

Как мы видим, из указанного определения вытекает, что должностные обязанности вместе с правами составляют должностные полномочия. Однако, Закон РК «О противодействии коррупции» связывает конфликт интересов только с обязанностями государственного служащего.

Анализ передового зарубежного опыта показал, что конфликт интересов рассматривается, как правило, сквозь призму противоречия личного интереса и обязанностей, а не полномочий. Такой подход, как отмечает в своих

исследованиях А.Ф.Ноздрачев, используется ОЭСР, Советом Европы, Transparency International, в связи с чем, представляется логичным и обоснованным, поскольку в ином случае следует признать, согласно логике Закона РК «О государственной службе», возможность противоречия между личным интересом государственного служащего и предоставленным ему правом.

Касательно причинно-следственной связи с причинением вреда.

Как было отмечено, в Законе РК «О государственном имуществе» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой возникает противоречие между личной заинтересованностью члена наблюдательного совета и надлежащим исполнением им своих **должностных полномочий** или законными интересами физических и юридических лиц, государства, **способное привести к причинению вреда этим законным интересам.**

Как мы видим, во-первых, снова используется термин «должностные полномочия», а не обязанности, во-вторых, в отличие от Законов РК «О государственной службе» и «О противодействии коррупции», указывается на причинно-следственную связь между личной заинтересованностью и способностью причинения вреда законным интересам государства.

Таким образом, законодательство РК установило три определения одного и того же понятия «конфликт интересов» в сфере государственной службы, характеризующееся в большей степени ведомственными интересами - сквозь призму противодействия коррупции, надлежащего исполнения должностных полномочий, защиты законных имущественных интересов государства.

Личный интерес.

Законодательство РК не содержит определение «личный интерес», несмотря на то, что это понятие относится к базовому элементу всей конструкции конфликта интересов. В отечественной юридической науке также отсутствует ясное представление о личном интересе.

В зарубежной литературе отмечается, что к личному интересу государственного служащего относится любое преимущество (выгода) для него (нее) самого, для его семьи, родителей, друзей или близких, для лиц или организаций, с которыми он или она имеют либо имели деловые или политические отношения. К личному интересу относится также любое финансовое или гражданское обязательство, которое несет данный государственный служащий⁵⁶.

К примеру, в Законе Республики Молдова «О декларировании имущества и личных интересов» под личным интересом понимается любой интерес, материальный или нематериальный, субъекта декларирования, вытекающий из его деятельности в качестве частного лица, из отношений с близкими лицами или с юридическими лицами независимо от вида собственности, из отношений либо связей с некоммерческими организациями, включая политические партии,

⁵⁶ А.Ф. Ноздрачев. Конфликт интересов, происхождение и определение понятия. https://studref.com/328085/pravo/konflikt_interesov_proishozhdenie_opredelenie_ponyatiya.

с международными организациями, а также любой интерес, являющийся следствием его предпочтений или обязательств⁵⁷.

Указанные определения охватывают достаточно широкий круг личных интересов, тем самым способствуют эффективному выявлению конфликта интересов.

Как уже было отмечено со ссылкой на опыт Кыргызстана и Молдовы, выявление конфликта интересов осуществляется посредством декларирования личных интересов при поступлении на государственную службу.

В соответствии с Законом РК «О противодействии коррупции», лица, определенные в этом Законе, представляют декларации физических лиц, в частности, декларацию об активах и обязательствах и декларацию о доходах и имуществе.

Декларацию об активах и обязательствах представляют:

1) кандидаты в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихатов, акимы городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также в члены выборных органов местного самоуправления и их супруги - до регистрации в качестве кандидата;

2) лица, являющиеся кандидатами на государственную должность либо должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, и их супруги, за исключением лиц, указанных в подпункте 1) настоящего пункта, - до вынесения акта должностного лица (органа), имеющего право назначения на должность, о назначении на должность (по состоянию на первое число месяца представления декларации).

3. Декларацию о доходах и имуществе представляют:

1) лица, занимающие ответственную государственную должность, и их супруги;

2) лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и их супруги;

3) должностные лица и их супруги;

4) лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и их супруги.

Как мы видим, декларирование активов и обязательств, доходов и имущества в отличие от декларирования личных интересов значительно сужает возможность выявления конфликта интересов, поскольку из «орбиты» выпадают, в том числе, связь с некоммерческими организациями, включая политические партии, с международными организациями и т.д.

В этой связи, полагаем целесообразным, во-первых, разработать понятие «личный интерес», во-вторых, законодательно предусмотреть обязанность декларирования личного интереса.

На основании изложенного, в целях приведения к единым международным стандартам и единообразному пониманию следует внести

⁵⁷ Закон Республики Молдова от 17 июня 2016 года № 133 «О декларировании имущества и личных интересов»

изменение в редакцию статьи 51 Закона РК «О государственной службе», изложив определение конфликта интересов в следующей редакции:

«Конфликт интересов - противоречие между личными интересами государственного служащего и его должностными обязанностями, при котором личные интересы государственного служащего могут привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению им своих должностных обязанностей».

Анализ эффективности применения института доверительного управления

Законодательством РК предусмотрены институты доверительного управления имуществом государственного служащего и доверительного управления государственным имуществом.

Указанные институты наравне с другими функциями выполняют роль инструмента, способствующего предотвращению конфликта интересов.

В тоже время, анализ нормативной базы свидетельствует о наличии так называемых правовых пробелов и возможностей государственных служащих обойти запреты и в рамках институтов по-прежнему оказывать влияние на управление своим имуществом. Рассмотрим институты доверительного управления имуществом государственного служащего и доверительного управления государственным имуществом в отдельности.

Институт доверительного управления имуществом государственного служащего.

В соответствии со статьей 13 Закона РК «О государственной службе», государственный служащий обязан на время прохождения государственной службы передать в доверительное управление находящиеся в его собственности доли, акции (акцию) в уставном капитале коммерческих организаций и иное имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этому лицу, а также имущества, переданного в имущественный наем.

Этот процесс оформляется в виде договора и после нотариального засвидетельствованного представляется государственным служащим в десятидневный срок в службу управления персоналом по месту работы.

Порядок передачи имущества государственных служащих в доверительное управление регламентирован Правилами передачи имущества государственных служащих в доверительное управление, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1126.

Анализ указанных Правил позволяет сделать заключение о том, что урегулирование конфликта интересов, в сущности, ограничивается сообщением о передаче имущества в доверительное управление в десятидневный срок в службу управления персоналом по месту работы.

Механизм дальнейшего мониторинга за доверительным управлением имущества со стороны уполномоченного органа или лица отсутствует. На доверительного управляющего не распространяется конфликт интересов,

отсутствуют запреты на установление в определенных случаях деловых отношений с государственными органами и др.

К примеру, простое выяснение личности доверительного управляющего (кому передано имущество) поможет оценить его способность самостоятельно и независимо управлять имуществом государственного служащего (возможно управляющий имеет судимость за мошенничество или он ни дня не проработал в частной сфере и т.д.) и понять, что государственный служащий в этой ситуации все равно будет преследовать личный интерес.

Подобное положение никак не способствует предотвращению конфликта интересов государственным служащим, передавшим свое имущество в доверительное управление.

Для сравнения приведем в пример руководство Совета Европы по управлению конфликтом интересов на государственной службе.

Согласно руководству, передача прав управления предприятием доверительному управляющему является одной из обязанностей высокопоставленных должностных лиц, владеющих акциями или частью капитала предприятия, при выполнении государственных функций.

Должностное лицо не имеет право представлять бизнес, предлагать информацию, инструкции, приказы или оказывать влияние, поддерживать связь с попечителем таким образом, чтобы оказывать влияние.

Доверенное лицо или родственник должностного лица если устанавливает деловые отношения с руководящими учреждениями, государственными предприятиями или предприятиями, в которых государственная собственность превышает 5%, обязан информировать об этом должностное лицо.

Предприятия, которыми управляет доверенное лицо или родственник должностного лица, не имеют права заключать контракты или получать помощь от центрального или местного учреждения должностного лица. Доверительный управляющий должен иметь возможность независимо реализовывать свои права.

В частности, доверенное лицо не может быть супругом, детьми, лицом, имеющим иждивенческие отношения.

Полагаем целесообразным подобные требования предусмотреть в договоре доверительного управления имуществом.

В этом контексте важно рассмотреть основное содержание института доверительного управления имуществом. Это позволит выделить конкретные положения, требующие внимания с точки зрения совершенствования эффективности института доверительного управления в контексте недопущения конфликта интересов в сфере государственной службы.

Институт доверительного управления имуществом установлен Гражданским кодексом Республики Казахстан (особенная часть)⁵⁸.

Глава 44 ГК РК полностью посвящена доверительному управлению имуществом.

⁵⁸ Гражданский кодекс Республики Казахстан (особенная часть) от 1 июля 1999 года № 409.

Так, согласно статьи 883 ГК РК, при учреждении доверительного управления имуществом доверительный управляющий обязуется осуществлять от своего имени управление переданным в его владение, пользование и распоряжение имуществом, если иное не предусмотрено договором или законодательными актами, в интересах выгодоприобретателя.

Доверительное управление имуществом, наряду с другими, возникает (учреждается) на основании административного акта, в том числе при поступлении предпринимателя на государственную службу.

Согласно статье 886 ГК РК, по договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель доверительного управления) передает другой стороне (доверительному управляющему) имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах указанного учредителем лица (выгодоприобретателя).

В отношении государственного служащего Гражданским кодексом РК предусмотрено доверительное управление имуществом государственного служащего (ст. 895 ГК РК), согласно которому «имущество государственного служащего, используемое для предпринимательской деятельности, подлежит передаче в доверительное управление в случаях и в порядке, предусмотренных законодательными актами».

Постоянные отсылки Гражданского кодекса РК на иные акты и порядок, а также отсутствие требований к доверительному управляющему по предотвращению конфликта интересов, а также к взаимодействию с государственными органами и организациями в действительности не оказывают существенное влияние на предотвращение конфликта интересов и несут потенциальный риск возникновения конфликта интересов.

Для сравнения рассмотрим опыт Канады, где используется так называемый институт «слепого доверия».⁵⁹

Указанный институт является аналогом доверительного управления имуществом, однако, в нем присутствуют отдельные элементы, коренным образом отличающиеся от отечественного аналога и влияющие на предотвращение конфликта интересов.

Во-первых, отметим, что в Канаде управление имуществом передается не родственникам или еще кому-либо, а специализированной компании.

Во-вторых, эта компания в лице доверительного управляющего никоим образом не имеет право запрашивать, прямо или косвенно, каких-либо советов, указаний или инструкций от учредителя (государственный служащий) в связи с доверительным имуществом или управлением, распоряжением или инвестированием им, и не должен действовать по каким-либо советам указания или инструкции, которые могут быть даны учредителем или кем-либо от имени учредителя.

В этой связи целесообразно проработать с заинтересованными государственными органами и инициировать рассмотрение возможности

⁵⁹ <http://www.ethicscommissioner.ab.ca/media/1254/2014-blind-trust-agreement.pdf>

внедрения института «слепого доверия» в случаях конфликта интересов государственного служащего.

Таким образом, по результатам анализа института доверительного управления имуществом государственного служащего предлагаем следующее.

Предусмотреть в договоре доверительного управления имуществом государственного служащего требования:

- о конфликте интересов доверительного управляющего;
- об обязанности предоставления информации в уполномоченный орган по делам государственной службы по соответствующему запросу;
- об информировании государственного служащего об установлении деловых отношений с государственными органами, организациями и предприятиями;
- о запрете государственного служащего на рекламу и презентацию своего имущества, переданного в доверительное имущество.

Доверительное управление государственным имуществом

Для начала рассмотрим наиболее успешные зарубежные модели управления государственной собственностью, что позволит сравнить действующие институты по доверительному управлению государственным имуществом через призму конфликта интересов.

В США государственное имущество включает здания (55,3%), сооружения и оборудование (36,7%), а также землю (8%). Управление государственными предприятиями осуществляют специальные ведомства, создаваемые по решению Конгресса США.

В литературе отмечается, что особенностью американской модели управления государственным сектором является передача государственных предприятий в оперативное управление и эксплуатацию частным корпорациям, при этом, государство как собственник предприятия принимает на себя заботу о сбыте его продукции, обеспечивает соответствующими заказами⁶⁰.

Следует отметить, что приватизация в США предусматривает не только продажу государственных предприятий, но и внедрение таких рыночных механизмов, как контрактирование государственных учреждений с частными фирмами исполнителями заказов, введение платных госуслуг вместо бесплатных, распространение ответственности за отдельные условия жизнедеятельности общества на частные институты.

В Великобритании государственные объекты, в том числе земли, имеют тенденцию передаваться под юрисдикцию трастов. При этом, под трастом понимается «обязательство, добровольно принятое на себя управляющим, которого закон принуждает добросовестно владеть и управлять собственностью в интересах другого лица или лиц (бенефициара), при недопустимости всякого риска в отношении этой собственности»⁶¹. В Германии управление госимуществом осуществляет берлинское ведомство по управлению государственной собственностью с разветвленной сетью 15 филиалов.

⁶⁰ <http://ej.kubagro.ru/2009/05/pdf/09.pdf>

⁶¹ <http://ej.kubagro.ru/2009/05/pdf/09.pdf>

Отметим, что практика передачи государственных объектов в траст наиболее развита в странах Западной Европы, Канаде, Японии, Австралии, Словакии, Индии, Южной Корее, государствах Латинской Америки и Африки.

В Беларуси управление государственным имуществом основывается на разработанной еще в 2001 году Концепции управления госимуществом, направленной на повышение эффективности использования государственного имущества.

Следует отметить, что в Беларуси определены критерии отнесения зданий, сооружений и нежилых помещений к категории неэффективно используемых.

По оценкам белорусских экспертов, часть государственного имущества в силу своего количества не может быть эффективно использоваться, в связи с чем, было принято решение об оптимизации количества государственных предприятий⁶².

Беларусь остается крупным держателем государственных акций, владея пакетами в 601 акционерном обществе и осуществляя представительство в совете директоров, в 320 из которых пакет государства свыше 75%.

В Казахстане доверительное управление государственным имуществом берет свое начало с 90-х годов прошлого века. По утверждениям отдельных авторов, на ранней стадии приватизации в Казахстане доверительное управление государственным имуществом использовалось как механизм привлечения инвестиции и погашения долгов государственных предприятий⁶³.

По тем же оценкам, на деле передача государственного имущества в доверительное управление использовалась для приватизации.

Начиная с 2016 г. в стране наблюдается сокращение числа государственных предприятий. На конец июля 2019 г. число таких предприятий составило 24,6 тыс., что на 1,5% меньше, чем в аналогичном периоде 2018 года⁶⁴.

На сегодняшний день в Казахстане в государственной собственности находятся 4 660 государственных предприятий, 461 с участием государства в уставном капитале, около 40% которых используются неэффективно⁶⁵.

Справка: в региональном разрезе лидирует по числу государственных компаний Алматинская область - 2,24 тыс. или 9,1% от общего количества по стране. На втором месте Туркестанская область с 2,23 тыс. государственными предприятиями (9% от общего числа). На третьем месте Восточно-Казахстанская область - 2,18 тыс. предприятий. Также в пятерку

⁶² Мельников О.В., Жерносек Н.К. О реализации концепции управления государственным имуществом республики Беларусь // Управление собственностью. №3. 2004.

⁶³ Доверительное управление государственной собственностью как эффективная модель государственно-частного партнерства в Казахстане. Матаев Т.М.

⁶⁴ <https://kursiv.kz/news/kompanii/2019-09/gosudarstvennykh-predpriyatij-v-kazakhstanestanovitsya-vse-menshe>

⁶⁵ Пирматов Г. О. Наша задача - повысить эффективность управления госактивами, Информационное агентство "Интерфакс-Казахстан". 2008 <http://www.minplan.kz>

по числу таких компаний вошли Акмолинская и Карагандинская области — 1,92 тыс. и 1,91 тыс. соответственно.

По тем же оценкам, политика правительства в этой области направлена на оптимизацию состава госсобственности путем преобразования ее части в акционерные общества или товарищества с ограниченной ответственностью и передачи части государственных акций в уставные капиталы государственных холдингов и корпораций. В Казахстане появляются все больше корпораций, национальные холдинги.

Касательно конфликта интересов следует отметить, что отношения, возникающие при доверительном управлении государственным имуществом, имеют неоднозначный характер с точки зрения его предотвращения и урегулирования, несут потенциальные коррупционные риски, поскольку связаны с использованием значительных бюджетных средств.

К примеру, в г.Петропавловск акиматом были определены три государственных детских сада, имевшие неудовлетворительное состояние, для передачи в доверительное управление и привлечения инвестиций. При этом, по оценкам общественности, указанные детские сады были в хорошем состоянии, в связи с чем, после серии возмущений со стороны общественности было принято решение об отмене передачи трех детских садов г.Петропавловск в доверительное управление.

Впоследствии было выявлено, что учредителем одного из предприятий, которому должны были передать детский сад, являлся гражданский супруг руководителя городского отдела образования. Мониторинг открытых источников информации позволяет нам сделать вывод о наличии конфликта интересов при передаче государственного имущества в доверительное управление.

Также указанное свидетельствует об отсутствии превентивного механизма выявления конфликта интересов при доверительном управлении государственным имуществом.

Следует отметить, что особенности доверительного управления государственным имуществом устанавливаются не только Гражданским кодексом РК, но и законодательными актами Республики Казахстан о государственном имуществе, государственно-частном партнерстве, концессиях и иными законодательными актами Республики Казахстан.

Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе» объектом договора доверительного управления государственным имуществом определил имущественные комплексы государственных предприятий, ценные бумаги, доли участия в уставном капитале, недвижимое имущество, деньги, принадлежащие государству⁶⁶.

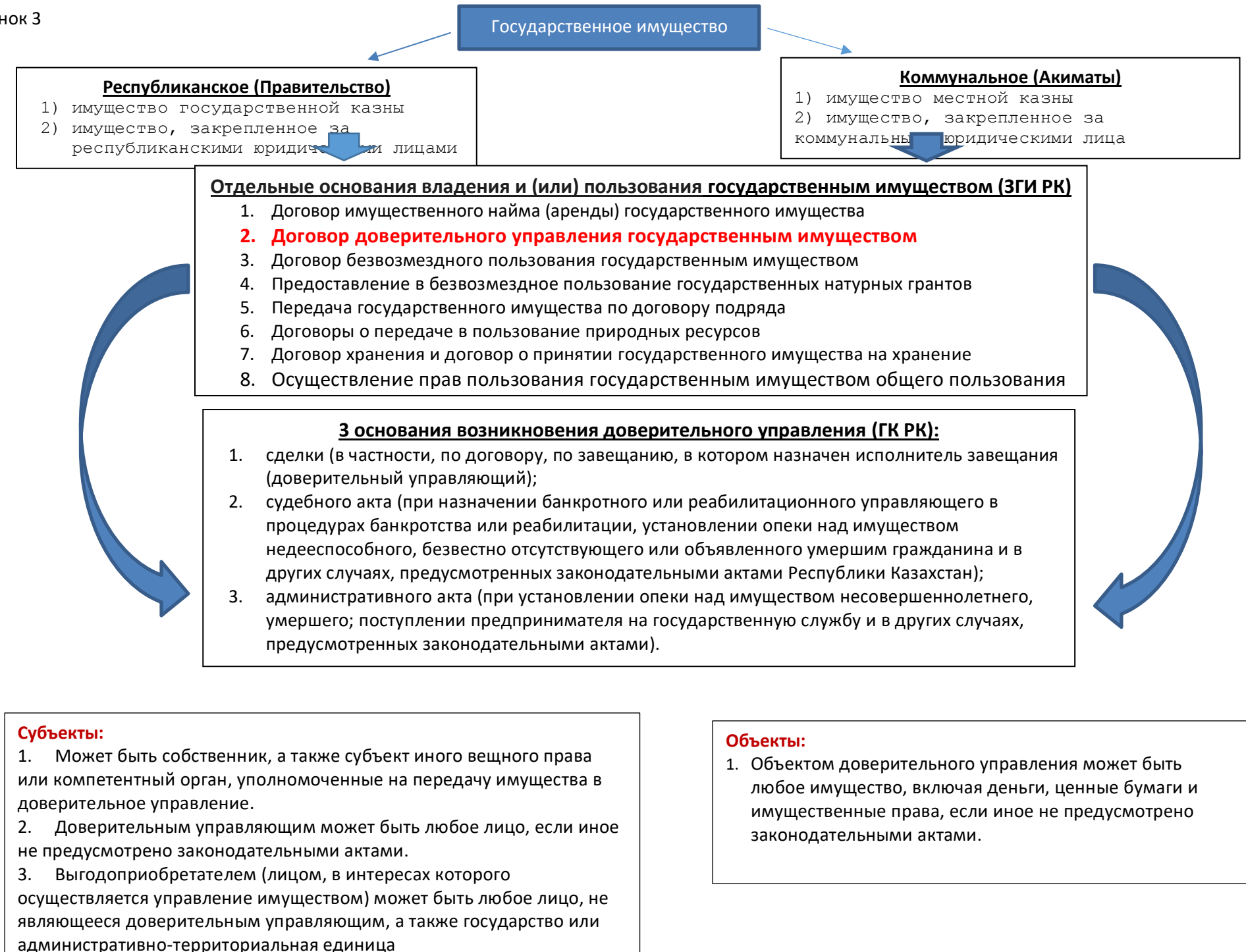
В соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственном имуществе», государственное имущество может быть республиканским и коммунальным. Республиканское имущество в доверительное управление

⁶⁶ Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.11.2020 г.).

передает уполномоченный орган по управлению государственным имуществом (учредитель доверительного управления республиканским имуществом).

Коммунальное имущество в доверительное управление передает учредитель доверительного управления коммунальным имуществом, соответственно местный исполнительный орган или по согласованию с собранием местного сообщества - аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа (Рисунок 3).

Рисунок 3



Передача государственного имущества в доверительное управление осуществляется в соответствии с Правилами передачи государственного имущества в доверительное управление⁶⁷.

В правилах предусмотрены порядок передачи доверительного управления, порядок подготовки к передаче объекта в доверительное управление, порядок подготовки к проведению тендера, тендерная документация, порядок проведения тендера, порядок оформления результатов тендера и содержания договора, заявка на участие в тендере по передаче госимущества, а также форма заявки на участие в тендере по передаче в доверительное управление.

В указанных Правилах также установлен типовой договор доверительного управления государственным имуществом.

Анализ указанных Правил свидетельствует об отсутствии порядка компенсации затрат, связанных с доверительным управлением имущества, находящимся в государственной собственности, и вознаграждение доверительному управляющему.

Кроме того, не отражены вопросы конфликта интересов, которые могут возникнуть между интересами учредителями правления и доверительного управляющего, а также требования к участникам тендера.

К примеру, участники тендера могут иметь судимость за мошенничество, хищения или быть аффилированы с субъектами уполномоченного органа.

Конфликт интересов при заключении, исполнении и прекращении договоров доверительного управления может возникнуть как между учредителем управления и доверительным управляющим, так и его сотрудниками при проведении операций доверительного управления.

В этой связи, полагаем целесообразным внести в рассматриваемый Правила дополнение, в частности, дополнить типовой договор доверительного управления пунктом о **конфликте интересов**.

Указанный пункт должен содержать **следующие требования**.

1. Доверительный управляющий должен руководствоваться действующим законодательством и обеспечивать предотвращение конфликта интересов, а также действовать в интересах учредителя управления, выгодоприобретателя в соответствии с договором доверительного управления.

2. Доверительному управляющему необходимо выполнять операции с имуществом, переданным в доверительное управление, по рыночным ценам и не допускать действий, которые могут привести к возникновению конфликта интересов.

3. Работники доверительного управляющего с целью предотвращения возникновения конфликтов интересов должны при совершении операции по доверительного управления воздержаться от:

⁶⁷ Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 16 января 2015 года № 17 «Об утверждении Правил передачи государственного имущества в доверительное управление и Типового договора доверительного управления государственным имуществом».

- участия в сделке, в которых участвуют субъекты, с которыми данный служащий или член его семьи имеют личные связи или финансовые интересы;
- от передачи служебной информации для заключения сделок третьими лицами, а также использования служебной информации для заключения сделок.

4. Доверительный управляющий должен осуществить разработку и обеспечить контроль за соблюдением работниками правил ограничения обмена служебной и конфиденциальной информацией. Это необходимо для предотвращения возникновения конфликта интересов между различными его функциональными подразделениями.

Для осуществления данного требования доверительному управляющему необходимо использовать следующие меры:

- о неразглашении конфиденциальной информации (письменное обязательство работников);
- функциональное и процессное разделение соответствующих подразделений (информационная безопасность и защита компьютерных сетей подразделений, осуществляющих операции доверительного управления и т.д.);
- обособленное подчинение соответствующих функциональных подразделений доверительного управляющего;
- территориальная изоляция служащих и документов, относящихся к операциям доверительного управления.

Подобное дополнение позволит втянуть все заинтересованные лица и стороны в орбиту действия института конфликта интересов.

Как было отмечено, отношения, возникающие при доверительном управлении государственным имуществом, несут потенциальные коррупционные риски.

В этой связи, не лишним было бы определить, где именно они могут возникнуть. В рассматриваемом контексте обращает на себя внимание функция предоставления коммунального имущества в доверительное управление физическим и негосударственным юридическим лицам с правом (без права) последующего выкупа.

Данная функция осуществляется в соответствии с Гражданским кодексом Республики Казахстан, Законом Республики Казахстан «О государственном имуществе», а также Правилами передачи государственного имущества в доверительное управление.

В соответствии с пунктом 2 статьи 888 Гражданского кодекса Республики Казахстан, пунктом 8 статьи 75 Закона, доверительный управляющий имеет право на возмещение необходимых расходов, произведенных им при доверительном управлении государственным имуществом, в порядке, установленном бюджетным законодательством Республики Казахстан и договором доверительного управления государственным имуществом, на вознаграждение, если это предусмотрено законами Республики Казахстан или договором о доверительном управлении государственным имуществом.

К примеру, по аналогии с арендой помещений, отметим результаты государственного аудита эффективности управления культурными и спортивными объектами, коммунальным имуществом, переданным в доверительное управление АО «СПК «Astana».

Так, было установлено, что «в нарушение правил оператором публикаций объявлений о приеме заявок на предоставление в имущественный наем (аренду) нежилых помещений на интернет-ресурсе акимата города Астана не публикуется, а также информация о проводимых мероприятиях по предоставлению нежилых помещений для размещения на веб-сайте Палаты предпринимателей не направлялась»⁶⁸.

Согласно подпункту 1) пункта 33 Правил, английский метод проведения аукциона регламентирован следующим образом – аукционист объявляет начальную цену объекта и шаг увеличения цены.

Поднятием аукционного номера участники торга повышают стартовую цену, но не менее чем на объявленный шаг. Указанные мероприятия также несвойственны для проведения аукциона в электронном виде. Данные пробелы в законодательстве представляют собой коррупционные риски.

По договору имущественного найма (аренды) государственного имущества. Следует обратить внимание также на договор имущественного найма (аренды) государственного имущества. Объектом имущественного найма (аренды) государственного имущества может быть движимое и недвижимое имущество (вещи).

Республиканское имущество в имущественный наем (аренду) передает уполномоченный орган по управлению государственным имуществом (наймодатель (арендодатель) республиканского имущества), за исключением физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений государственных организаций среднего образования.

Коммунальное имущество в имущественный наем (аренду) передает местный исполнительный орган или по согласованию с собранием местного сообщества аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа (наймодатель (арендодатель) коммунального имущества), за исключением физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений государственных организаций среднего образования.

Передача государственного имущества в имущественный наем (аренду) осуществляется в порядке, определяемом центральным уполномоченным органом по государственному планированию.

Судя по имеющимся фактам, в этой области правоотношений также отсутствует механизм предотвращения конфликта интересов.

Так, по результатам проверки существовавшего в то время Агентством по делам госслужбы и противодействию коррупции и Министерством финансов РК помещений госорганов, было установлено наличие 163 тысячи квадратных метров неэффективно используемой площади.

⁶⁸ <http://rkastana.gov.kz/source/uploadsf>

По оценке указанного Агентства, неиспользуемые площади можно было передать в пользование другим госорганам, арендуящим площади у предпринимателей. По полученным расчетам, в результате нерационального неиспользования помещений бюджет понес необоснованные затраты на их содержание. К примеру, за 3 года ежегодно увеличивалась площадь, арендуемая у предпринимателей для размещения сотрудников акиматов с 45 тысяч квадратных метров в 2016 году до 52,9 тысячи квадратных метров в 2018 году.

Приводится также еще один факт, когда Управление земельных отношений Павлодарской области при наличии излишне занимаемых площадей в 353 квадратных метра арендовало площадь в 287,8 квадратных метра у госкорпорации «Правительство для граждан» с ежегодной оплатой в размере 2,7 миллиона тенге.

В целом, передав в 2018 году 735 предпринимателям в аренду 29 тысяч квадратных метров помещений акиматов, государство получило 178 миллионов тенге прибыли. В тоже время, на аренду 142 госорганам 52 тысяч квадратных метров израсходовало свыше 1,8 миллиарда тенге.

Были также установлены факты, когда в одном населенном пункте акиматы арендовали помещения, а свои сдавали другим предпринимателям.

Так, отдел земельных отношений Текели в Алматинской области арендовал у ИП офис площадью 49,8 квадратных метра за 1,2 миллиона тенге в год, тогда как отдел внутренней политики Текели сдает в аренду излишнюю площадь в размере 62,8 квадратных метра филиалу НПП «Атамекен» с годовой оплатой в размере 726 тысячи тенге.

Отмечается, что органами также практиковалась аренда у частных лиц помещений с заведомо излишней площадью, на что ежегодно тратились бюджетные средства⁶⁹.

В средствах массовой информации со ссылкой на сайт государственных закупок утверждается, что Фонд социального медицинского страхования с января 2020 года арендовал у ТОО «Nursaya Deluxe» офисы с паркингом за 68 миллионов тенге на три месяца. В конце июня 2020 года договор аренды был продлен на полгода на общую сумму 117,2 миллиона тенге⁷⁰.

Нанимателями (арендаторами) государственного имущества выступают физические лица и негосударственные юридические лица, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан.

Право пользования государственным имуществом может быть передано в качестве вклада в уставный капитал юридических лиц с участием государства.

Условия договора имущественного найма (аренды) государственного имущества определяются типовым договором, утверждаемым уполномоченным органом по государственному планированию, с учетом ограничений, определенных настоящим Законом.

⁶⁹ https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/gosorganyi-zanimayut-163-tyisyachi-lishnih-kvadratnyih-360423/

⁷⁰ <https://neonomad.kz/sotni-millionov-na-arendu-ofisa-kartiny-i-zamenu-tehniki-tratit-fond-medstrahovaniya/>

Таким образом, вышеизложенное указывает на отсутствие прозрачности учета и инвентаризации полезной площади, эффективности использования государственного имущества, процедуры определения конфликта интересов между заинтересованными сторонами.

Кроме того, отсутствует единый оператор по мониторингу, оценке эффективности и совершенствованию процедуры пользования республиканской и коммунальной собственности.

Полагаем целесообразным создать открытую интерактивную карту помещений и государственного имущества, переданного в доверительное управление, содержащую результаты инвентаризации и иных имущественных объектов государства, в том числе по ГЧП, приватизации, договора аренды, а также декларации личных интересов участников сделки.

Обобщая опыт перечисленных ранее стран, также следует выделить необходимость разработки научно-методических основ доверительного управления.

В частности, следует осуществить выработку национальной политики в сфере доверительного управления государственным имуществом, ее законодательное закрепление.

Также следует разработать информационную систему в сфере управления имуществом, которая должна быть доступной и содержать точные актуальные сведения. К примеру, в США регулярно публикуется вся отчетная информация о хозяйственных субъектах.

Необходимо установить правильный баланс между ролью лидерства и собственника. Необходимо отделить собственность на имущество от управления им, что дает возможности развития аутсорсинга и государственно-частного партнерства.

2.2 Урегулирование конфликта интересов на государственной службе: взгляд экспертного сообщества

1. Описание методики исследования

В рамках настоящего исследования было проведено экспертное интервью со специалистами, обладающими знаниями, профессиональным опытом, компетенциями в сфере предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

В целях получения глубокой, развернутой информации, а также раскрытия специфических нюансов изучаемого предмета исследования в качестве интервьюированных выступили специалисты из государственного сектора, профессионально занимающиеся противодействием коррупции и конфликту интересов, представители общественных объединений и академической среды, изучающие эту проблему многие годы, а также уполномоченные по этике центральных и местных исполнительных органов, компетентные в вопросах профилактики конфликта.

В опросе принимали участие 14 экспертов. Основными критериями отбора экспертов для данного интервью являются их компетентность, авторитетность и знание специфических сторон изучаемого предмета.

Таблица 3

Распределение экспертов по различным категориям

| № | Группы по сферам деятельности | Человек |
|---|-----------------------------------|---------|
| 1 | Государственные служащие | 4 |
| 2 | Представители общественности | 3 |
| 3 | Представители академической среды | 3 |
| 4 | Уполномоченные по этике | 4 |

Для проведения экспертного интервью нами был составлен список вопросов (гайд), которые направлены на выявление точки зрения экспертов касательно проблематики урегулирования конфликта интересов на государственной службе в стране, а также определения эффективных мер по совершенствованию данного института (приложение Б). Интервью проводилось в письменной форме, то есть вопросы были высланы экспертам на электронные почты, что позволило им тщательно подготовиться к ответам и собрать необходимые материалы.

В целом вопросы интервью можно условно разделить на три смысловых блока.

Первый блок – выявление личного опыта эксперта и оценка проявления случаев конфликта интересов на государственной службе. В этом блоке три вопроса:

1. Какой тип конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан, на Ваш взгляд, является наиболее коррупциогенным, какой надо предотвращать в первую очередь (конфликт интересов, связанный с решением кадровых вопросов, управлением государственной недвижимостью, осуществлением государственных закупок, принятием подарков и получением услуг т. п.)? Почему?

2. Как вы считаете, какие органы власти, государственные и квазигосударственные организации наиболее подвержены коррупционным рискам, связанным с конфликтом интересов? Почему?

3. С какими видами конфликта интересов вы сталкивались в своей профессиональной деятельности? Какая помощь вам была бы полезна при урегулировании конфликта интересов (законодательные требования, централизованная координация, тренинги, консультации и т. д.)?

Второй блок – обсуждение нормативных правовых основ института урегулирования конфликта интересов в Казахстане и зарубежного опыта по профилактике и урегулированию конфликта интересов на государственной

службе и оценка возможности его применения в Казахстане. В этот блок входят два вопроса:

4. Как вы считаете, насколько эффективны действующие нормы по профилактике, выявлению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан? В чем состоят основные пробелы в административных и судебных практиках?

5. Какой зарубежный опыт по профилактике, выявлению и урегулированию конфликта интересов, на Ваш взгляд, мог бы быть эффективным с учетом устоявшихся норм поведения в системе государственного управления Республики Казахстан?

Третий блок – выявление предложений и рекомендаций по совершенствованию института урегулирования конфликта интересов в Республике Казахстан. Этот блок включает 3 вопроса:

6. Могли бы Вы порекомендовать меры по совершенствованию института урегулирования конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан?

7. Как Вы думаете, что необходимо сделать, чтобы государственные служащие были заинтересованы в предотвращении и урегулировании ситуаций, связанных с конфликтом интересов?

8. Как вы считаете, работают ли действующие нормы по предупреждению конфликта интересов на государственной службе при осуществлении доверительного управления и аренды офисов государственными и квазигосударственными органами? Знакомы ли вы с практиками, когда госслужащие, являясь держателями активов, одновременно принимают решения в этой сфере? Существует ли проблема в обеспечении прозрачности при размещении госорганов в частных зданиях? Какие меры вы можете предложить для профилактики конфликта интересов при решении подобных вопросов?

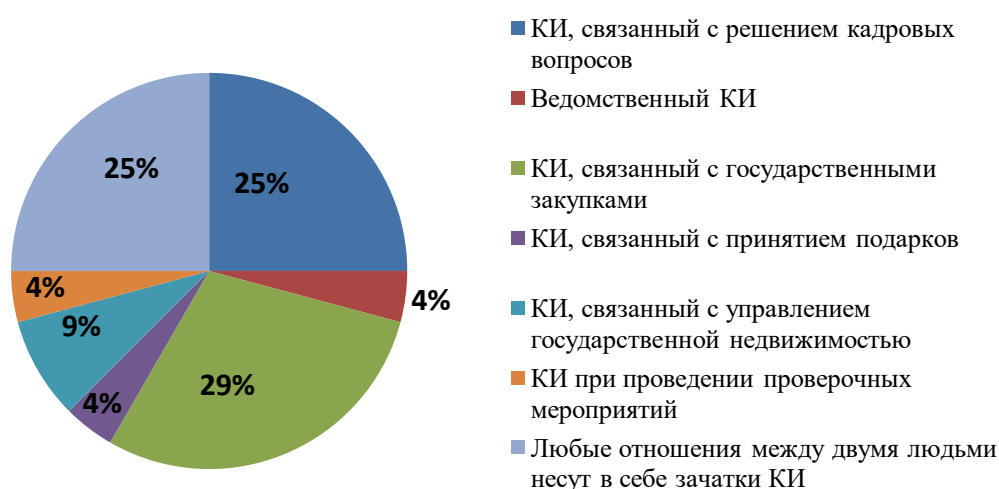
В целом метод экспертного интервью позволил провести всесторонний, полный и комплексный анализ проблемы конфликта интересов как коррупциогенного фактора и выявить возможные механизмы и меры его профилактики и урегулирования.

2. Результаты исследования: причины, условия возникновения конфликта интересов на государственной службе, а также меры по их предотвращению

2.1 Типы конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан

Мнение экспертов по поводу типичных ситуаций конфликта интересов показали общее совпадение по некоторым условиям.

Вопрос: Какой тип конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан, на Ваш взгляд, является наиболее коррупциогенным, какой надо предотвращать в первую очередь?



Почти все эксперты отмечали, что конфликт интересов чаще всего может возникнуть при осуществлении государственных закупок и при решении кадровых вопросов.

В первом случае имеется риск того, что предпочтение при проведении государственных закупок будут отдаваться определенным поставщикам (родственникам, друзьям, знакомым) в силу личной заинтересованности государственного служащего. По мнению одного из эксперта *«Государственные закупки – это сфера, в которой реализуются управленческие решения, связанные с бюджетными средствами. Автоматизация этих процессов, особое внимание со стороны контрольных органов привели к изощренным способам преступности. Отсюда конфликт интересов, существующий в этой сфере, становится более латентным. Отследить конфликт интересов и какую – либо заинтересованность здесь сложнее»*. Экспертами было предложено разработать специальные инструкции по раскрытию схем «картельных сделок», «преступной благосклонности», «отмыванию денег», «необоснованного завышения либо занижения цены», «заточка закупки под определенного поставщика или нереальных условий: сроки, условия поставки, характеристики услуг или товаров» и т.д. Причем эти инструкции должны быть доступны для широкого круга лиц, не ограничиваясь работой подготовленных специалистов, при необходимости.

Во втором случае высокая вероятность возникновения конфликта интересов при решении кадровых вопросов связано с тем, что есть риск приема на работу некомпетентных работников, по родству, землячеству или командное перемещение. Главной причиной, по мнению некоторых экспертов, является дефицит квалифицированных кадров в стране, который привел к крайней необходимости многих руководителей в поиске трудовых ресурсов с высокой компетенцией *«...с учетом ограниченности данного ресурса многие руководители формируют более или менее квалифицированный костяк из кадров вокруг себя. Однако, с*

учетом того, что многие руководители меняют сферу работы кардинально, в последующем квалификация отдельных работников нивелируется».

Третьим по распространению коррупциогенности тип конфликта интересов, исходя из ответов экспертов – это управление государственной недвижимостью. Он сопряжен с высокими рисками для основ государственного управления, в том числе финансовые, материальные и имиджевые потери. Четвертое место по коррупциогенности занимает конфликт интересов, связанный с принятием подарков и бесплатных услуг от лиц, в отношении которых применяются служебные полномочия, а также конфликт интересов при проведении проверочных мероприятий в самой системе государственных органов. Отчасти данные риски эксперты связывают с низкой заработной платы людей, которые принимают подобные решения, отсутствием должного контроля со стороны контролирующих лиц, так как их заработная плата еще меньше тех, кого они проверяют.

Интересная ситуация обстоит с ведомственным конфликтом интересов. Один из респондентов отметил, что по сравнению с другими типовыми ситуациями – данный тип является наименее распространенным, однако одним из самых коррупциогенных, наносящий наибольший ущерб государству и обществу. Свою позицию эксперт пояснил следующим кейсом: *«К примеру, Министерство финансов является разработчиком, оператором и контролирующим органом в сфере госзакупок. Это приводит к снижению эффективности работы всех задействованных структур, работающих в сфере госзакупок, в том числе появляется возможность для коррупционных проявлений. В качестве другого примера можно привести работу квазигосударственного сектора в области предпринимательства. Так, АО «Казактелеком» являясь крупнейшим оператором услуг ИКТ совершает сделки по выкупу операторов сотовой связи (Tele2, Kcell), тем самым закрепляя доминирующее положение на рынке ИКТ. Вместе с тем антимонопольное ведомство не усматривает в таких сделках нарушений. Полагаю, что ведомственный конфликт интересов, в данном случае проявился в более широком понимании: антимонопольный государственный орган не усматривает монополизацию со стороны квазигоскомпании»*

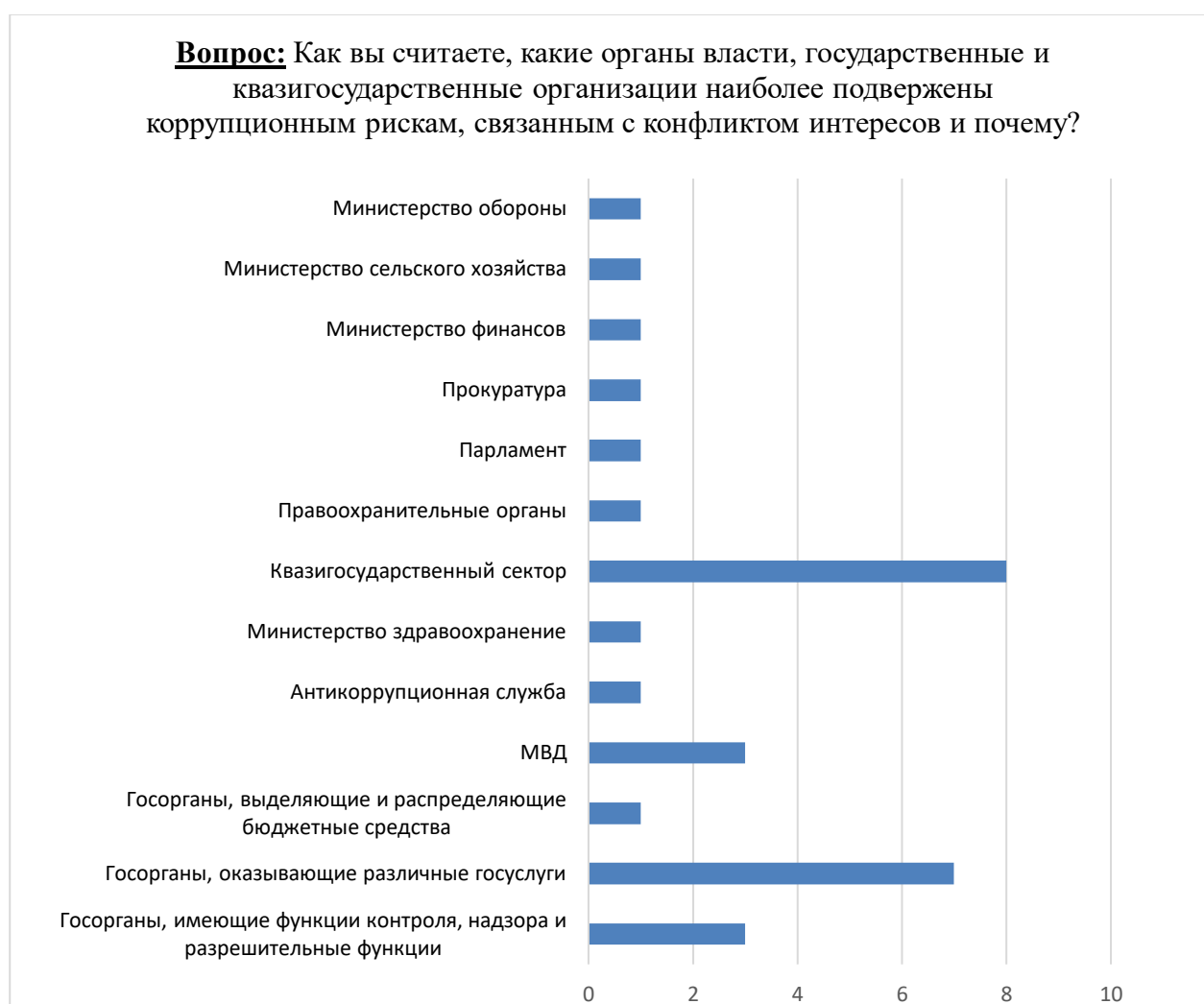
В целом большинством респондентов было отмечено, что все типы конфликты интересов содержат в себе коррупциогенные факторы. При этом уровень и сроки принятия соответствующего решения по управлению конфликтом интересов должны определяться после изучения уровня вероятности допущения конфликта интересов, степени коррупционного риска (высокий, средний, низкий), возможности совершения дисциплинарного проступка и/или коррупционного правонарушения, возможных потенциальных и реальных последствий для определённых сфер деятельности.

Следует отметить, что на практике все названные ситуации конфликта интересов встречаются довольно часто. Кроме того, в ряде случаев наблюдается смешение сразу нескольких типов конфликтов интересов, а также участилась практика использования конфликта интересов для прикрытия коррупционных схем.

2.2 Органы власти, государственные и квазигосударственные организации наиболее подвержены коррупционным рискам

На вопрос «Как вы считаете, какие органы власти, государственные и квазигосударственные организации наиболее подвержены коррупционным рискам, связанным с конфликтом интересов и почему?» подавляющее большинство экспертов ответило, что высокие коррупционные риски сохраняются во всех государственных органах и субъектах квазигосударственного органа, где отсутствует эффективная система управления конфликтами интересов.

Рисунок 5



При этом среди государственного сектора наиболее подвержены высоким рискам являются те организации, которые имеют функции контроля или надзора, разрешительные функции, имеют большой объем государственных закупок, проводимых без конкурсных процедур, имеют доступ к информации, отнесенной к государственным секретам и/или коммерческой тайне, выделяющие и распределяющие бюджетные средства (субсидии, гранты, госсоцзаказ и т.д.).

В квазигосударственном секторе степень риска возрастает при отсутствии детального регламентирования задач и функций, служебных обязанностей, ограничений, процедур принятия решений отдельными должностными лицами,

а также когда отсутствует эффективная система контроля, ответственности и не обеспечена открытость и прозрачность деятельности.

Другой вопрос, что до недавнего времени в квазигоссекторе законодательно субъектами коррупционных правонарушений признавались только руководители. Теперь же в соответствии с новыми поправками в антикоррупционное законодательство их количество расширено до руководителей структурных подразделений, имеющие контрольные и распорядительные функции. По мнению экспертов, это даст толчок для более активной работы по недопущению конфликтов интересов в этом секторе.

Эксперты советуют сформировать реестр должностей, наиболее подверженных коррупции, а также связанный с этим их особый правовой статус, включая специальные ограничения и систему оплаты труда: «...это, прежде всего, должностные лица, обладающие контрольными, надзорными функциями, либо те, кто ответственен за госзакупки, госуслуги и т.д. Однако это внутренние признаки, свидетельствующие о коррупционных рисках, связанных с конфликтом интересов. К числу внешних признаков следует отнести такие вопросы, как занятие близких родственников предпринимательской деятельностью; занятие близких родственников должностей в подконтрольных либо в подотчетных госорганах, либо организациях; наличие договора о передаче бизнеса в доверительное управление и другие».

2.3 Личный опыт экспертов при столкновении с со случаями конфликта интересов

Последний вопрос первого блока посвящен выявлению личного опыта экспертов при столкновении с со случаями конфликта интересов в профессиональной деятельности.

Таблица 4

Вопрос. С какими видами конфликта интересов вы сталкивались в своей профессиональной деятельности? Какая помощь вам была бы полезна при урегулировании конфликта интересов?

| № эксперта | Конфликты интересов, с которыми сталкивались эксперты | Полезная помощь при его урегулировании |
|------------|---|---|
| 1 | Командные перемещения, совместная работа супругов в одной отрасли. | Смена деятельности одного из участников данной ситуации. |
| 2 | Конфликт интересов при распределении премий, оценки работы, предоставление отпуска или по исполнению поручения. | Законодательные требования, тренинги и консультации, но регулярные, постоянные, с программой роста сотрудников, психологическая помощь, многие не умеют сознательно и адекватно оценивать свою ответственность, выявление и отбор при поступлении на руководящие должности. |
| 3 | Формирование команд на государственной службе на основе кровнородственных | Законодательные требования на государственной службе, в Казахстане на них мало обращают внимание и больше |

| | | |
|---|---|--|
| | связей. | ориентируются на обычаях, которые оказываются «сильнее» закона. |
| 4 | Конфликт интересов, связанный с вопросами осуществления государственных закупок и распределения грантов. | Централизация всех государственных закупок в одном органе, который проводил бы все государственные закупки, а также законодательное требование об увольнении с занимаемой должности за допущение конфликта интересов (в случае отсутствия уголовного состава). |
| 5 | Протекция при поступлении на госслужбу, распределение госзаказов, распределение земельных участков. | Помогали такие вещи как требования законодательства, возможные последствия при принципиальной проверке со стороны контролирующих госорганов. |
| 6 | Участие в госзакупках, закупках в субъектах квазигоссектора близких родственников, иных лиц, с которыми у госслужащего (работника) имеются личные отношения; С исполнением госслужащим (работником) государственных или приравненных к ним функций в отношении членов семьи, близких родственников и/или иных лиц, с которыми имеется личная заинтересованность госслужащего (работника). | При анализе и урегулировании указанных ситуаций в основе использовать требования, установленные законами Республики Казахстан. |
| 7 | Ведение предпринимательской деятельности родственником государственного служащего в подконтрольной ему сфере | Усилить законодательные требования, тренинги и консультации по урегулированию конфликта интересов |

Четверо из 14 опрошенных экспертов не сталкивались в своей профессиональной деятельности со случаями конфликта интересов.

Наиболее часто конфликты интересов в своей практике эксперты встречались в ситуациях, связанных с вопросами трудоустройства, участием в закупках (в том числе в квазигосударственном секторе), совместной работы людей с родственными связями, распределением премий, земельных участков и т. д.

В частности, с точки зрения одного из эксперта конфликты интересов при распределении премий, оценки работы и предоставление отпуска, с которыми он сталкивался в своей деятельности, преимущественно возникал на почве «...неумения контролировать свои эмоции, несоблюдению субординации, позиции «начальник всегда прав» или «я директор, я все решаю», завышенного эго, или наличие комплексов, неумения коммуницировать в конструктивном русле друг с другом, слышать».

По мнению второго эксперта каждая ситуация требует отдельного изучения. К примеру, «...если сотрудник, работающий на государственной службе, организуя госзаказы, госзакупки и т.п., является супругом лица, которое принимает участие в этих госзакупках, то данная ситуация не всегда обусловлена с вопросами конфликта интересов. В таких ситуациях требуется детальное изучение всех аспектов, влияния конфликта интересов: выгода, возможность влияния на итоговое решение и др.»

Исходя из ответа другого эксперта важным условием эффективной профилактики случаев конфликта интересов является открытый доступ к различным данным: «Законодательство о персональных данных блокирует работу по выявлению конфликта интересов, так как зачастую это связано со сведениями о третьих лицах. Кроме того, на наш взгляд, требуют пересмотра такие понятия, как «налоговая тайна», «банковская тайна», «коммерческая тайна» либо служебная информация служб внутреннего государственного аудита, ревизионных комиссий по итогам проведенных проверок и другие. Доступ к подобной информации имеют правоохранительные структуры в рамках конкретных уголовных дел. То есть информация представляется, когда уже совершено преступное деяние».

В целом большинство экспертов отмечают, что ситуация конфликта интересов имеет моральную составляющую, так как во многом зависит от уровня нравственной культуры государственных служащих (работников), от правового сознания, умения принимать законные и правомерные решения.

а. Эффективность действующих норм по управлению конфликтом интересов на государственной службе и основные пробелы в административных и судебных практиках?

Подавляющее большинство экспертов (92%) считают, что действующие нормы законодательства не позволяют в должной мере регулировать вопросы конфликта интересов и всего один эксперт отметил, что нормы по профилактике, выявлению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе эффективны, с учетом устоявшихся норм поведения госслужащих.



Почти все эксперты отмечали, что основной пробел заключается в размытости понятия «конфликта интересов», предусмотренных в Законе «О государственной службе РК» и Законе «О противодействии коррупции».

К примеру, «...понятие конфликт интересов – противоречие между личными интересами лиц, ... при котором личные интересы могут привести к неисполнению и (или) ненадлежащему исполнению своих должностных обязанностей. Однако, описание данной ситуации выходит за рамки традиционного понимания конфликта интересов (к примеру, лицо, желающее исправить, допущенную ошибку в системе, в целях избежания дисциплинарной ответственности, вносит в несанкционированном порядке коррективы, что по действующему определению является конфликтом интересов)».

Существенным пробелом также является отсутствие требований к жесткому и постоянному мониторингу и выявлению конфликтов интересов, отсутствие госоргана, отвечающего за системные выявления конфликтов интересов, отсутствие законодательных ограничений и даже определения понятию «командные перемещения» и др.

Таблица 5

Основные пробелы в законодательстве

| № эксперта | Ответы |
|------------|--|
| 1 | Основной пробел заключается в размытости понятия «конфликта интересов», предусмотренных в Законе «О государственной службе РК» и Законе «о противодействии коррупции». |
| 2 | Правовые пробелы в понятийном аппарате, в отказе от коммерческой выгоды (передача в доверительное управление), меры по урегулированию конфликта интересов и др. |

| | |
|----|--|
| 3 | На законодательном уровне вообще отсутствуют требования к жесткому и постоянному мониторингу и выявлению конфликтов интересов. |
| 4 | Накладываемая в большинстве случаев дисциплинарная ответственность несоразмерна с приобретаемым преимуществом (материальные и нематериальные), вследствие допущения конфликта интересов. |
| 5 | Как показывает практика, конфликт интересов может быть между бывшими коллегами, сослуживцами, одноклассниками, однокурсниками и друзьями. Однако законодательных ограничений и даже определения понятию «командные перемещения» не существует. Отсутствует в законе детальная регламентация, как сообщать о наличии конфликта интересов и принимать меры, исключающие подобный конфликт. |
| 6 | Отсутствует госорган, отвечающий за системные выявления конфликтов интересов, выявления таких конфликтов носит эпизодический характер и напоминает больше имитацию подобной работы. Нет четкой методологии выявления конфликтов интересов и обязательных правил. |
| 7 | Разные нормативные правовые акты дают разную картину понимания и оценки конфликта интересов. Различная трактовка одного термина приводит, как следствие, к его разночтению. |
| 8 | Пробелы законодательства и несовершенство норм, касающиеся понятийного аппарата, а также функций и полномочий всех субъектов, участвующих в процессах управления конфликтами интересов, пробелы в части закрепления принципов управления конфликтами интересов, пробелы в части регламентации этапов управления конфликтами интересов. |
| 9 | В законодательстве нет четких инструментов выявления, реагирования и ответственности за конфликт интересов. Есть только общее расплывчатое понятие. |
| 10 | За совершение действий или бездействия в условиях конфликта интересов или несообщение о конфликте интересов не предусмотрена административная или уголовная ответственность. |

Повседневная практика, а также результаты настоящего социологического исследования свидетельствуют о несовершенстве законодательства Республики Казахстан, связанного с управлением конфликта интересов. К примеру, по мнению экспертов:

– «В настоящее время все нормы, связанные с конфликтом интересов направлены на то, что тот, у кого проявляется конфликт интересов, должен заявить о нем и урегулировать его. То есть все сугубо добровольно и с упором на совесть и нравственность госслужащего, поэтому выявляемость конфликта интересов на самом низком уровне. Государственные служащие не спешат о них заявить, а на законодательном уровне вообще отсутствуют требования к жесткому и постоянному мониторингу и выявлению конфликтов интересов».

– «Действующее законодательство содержит требование о том, что госслужащий должен сообщить о наличии конфликта интересов, а руководитель должен принять меры, исключая подобные конфликты. Это может происходить при госзакупках, госуслугах, при проверках и т.д. Однако детальной регламентации, как этот процесс должен происходить в тех или иных случаях, закон не содержит.

– Не снята с повестки дня задача переналадки механизмов нейтрализации источников, причин, условий и последствий конфликта интересов. Прежде всего, в части определения круга лиц, которые обязаны предоставлять информацию о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах, достоверности такой информации и способов ее использования; мониторинга рисков возникновения конфликта интересов; подключения к системе информирования о возможности или наличии конфликта интересов политических партий, профсоюзов, неправительственных некоммерческих организаций, других общественных объединений.

По мнению экспертов нуждается в уточнении статус и полномочия уполномоченного по этике, «...имея широкий список функций из 12 пунктов, он обладает ограниченными полномочиями. Механизмы мониторинга и контроля за соблюдением служебной этики четко не расписаны в законодательстве. В результате уполномоченные по этике интерпретируют и понимают свои функции по-разному, в зависимости от личного опыта, компетенций и знаний. 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. Если в этические нарушения вовлечены вышестоящие должностные лица, то уполномоченный по этике может попасть в весьма уязвимое для себя положение».

В целом многие эксперты едины во мнении, что проблемы урегулирования конфликта интересов во многом определяются не только несовершенством законодательства, но и слабой практикой его применения в ведомствах ввиду различных причин. Как правило это приводит к снижению качества выполнения должностных функций и ставят под угрозу ценности института государственной службы, поражая организационные, правовые и нравственные основы государства.

2.5 Меры по совершенствованию института урегулирования конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан

Один из вопросов интервью был посвящен выявлению перспективных инструментов и механизмов противодействия конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан.

Эксперты не смогли сформировать однозначное и единое мнение в отношении меры по совершенствованию института конфликта интересов. Специалисты назвали порядка 20 различных мер, при этом мнение только 2 экспертов совпали. Эти меры следующие:

1) Определение перечня лиц, которые будут вправе квалифицировать конфликт интересов. Например, служащие АДГС, сотрудники АПК, прокуроры, а на местах (в госорганах) – уполномоченные по этике.

2) Повышение прозрачности решений, принимаемых государственными служащими всех уровней, изменение культуры государственного управления

3) Определение сфер (закупки, кадры, разработка и принятие НПА) как основные и дополнительные/сопутствующие. Разработка четких инструкций и

механизмов/инструментов как действовать при возникновении конфликта интересов в зависимости от сферы, какие законы распространяются и какая ответственность предусмотрена.

4) Введение нового механизма контроля возникновения ситуации конфликта интересов – декларирование интересов госслужащих. Такая практика распространена в странах ОЭСР, в частности в Канаде, где публичное должностное лицо декларирует все свои интересы (при поступлении на службу и предоставляет такие сведения при появлении дополнительных интересов). В них декларируются различные сведения (компании близких родственников, коммерческие обязательства и т.д.).

5) В Законе «О государственной службе» необходимо посвятить отдельную главу, где четко и подробно изложить процедуру не просто добровольного раскрытия конфликта интересов, а именно процедуры постоянного мониторинга и активного раскрытия потенциальных и реальных конфликтов интересов, а также определения конкретных структуры, ответственных за это.

6) Усиление дисциплинарной и административной ответственности государственных служащих за непринятие мер по урегулированию конфликтов интересов.

7) Организация непрерывного обучения госслужащих по вопросам конфликта интересов.

8) Законодательно прописать норму об увольнении с занимаемой должности за допущение конфликта, лоббирования интересов (в случае отсутствия уголовного состава), т.е. предусмотреть только два вида ответственности – уголовную ответственность и увольнение.

9) Работу по выявлению и устранению конфликта интересов должны взять на себя уполномоченные по этике. Однако положение об их статусе и деятельности, типовой опросник, которым они руководствуются, не содержат подробной регламентации, что они должны делать в этом направлении.

10) Закрепления ответственности за создания предпосылок конфликта интересов и закрепления ответственного государственного органа за выявления подобных конфликтов интересов, закрепления полномочий за общественностью по выявлению конфликтов интересов в рамках закона «Об общественном контроле», обязательное законодательное закрепление по декларированию конфликтов интересов на государственной службе (на примере закона об АО).

11) Обязать отдельный государственный орган про проверку данных декларации на предмет соответствия реальности.

12) Конкретизация круга субъектов конфликта интересов. Чаще всего конфликт интересов у нас связывают с близкими родственниками, но есть много иных связей – коллеги, соседи, одноклассники, друзья, друзья друзей и т.д. Пока не будет определен круг субъектов, не будет и четкого понимания данного явления.

13) Совершенствования понятийного аппарата, закрепления принципов управления конфликтами интересов, а также функций и полномочий всех субъектов, участвующих в процессах управления конфликтами интересов.

14) Дополнительно разработать пакет соответствующих методических рекомендаций для государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора.

15) В рамках проведения внутренних и внешних анализов коррупционных рисков рекомендуется усилить экспертный анализ по направлению – «Наличие конфликта интересов».

16) Положения о конфликте интересов рекомендуется закрепить на уровне всех внутренних актов государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора, касающегося вопросов и процедур принятия решений, в том числе вопросов формирования комиссий, решения кадровых вопросов, принятия решений по вопросам закупок и др.

17) Дальнейшее развитие системы административных и должностных регламентов.

18) Совершенствование процедур обязательного уведомления о конфликте интересов.

19) Привлечение институтов гражданского общества к организации исполнения и мониторингу реализации норм по урегулированию конфликта интересов.

20) Уточнение определения понятия «личные интересы» с учетом нематериальной, неимущественной заинтересованности. Определение порядка декларирования личных интересов такого рода Установление принципов заблаговременного определения того, какие виды личных интересов несовместимы с принятием решений в публичных интересах.

В целом рекомендации большей части экспертов указывает на то, что необходимо от запретительной политики государства и урегулирования конфликта интересов переходить к его предотвращению и профилактике.

2.6 Зарубежный опыт по профилактике, выявлению и урегулированию конфликта интересов

На вопрос о зарубежном опыте по профилактике, выявлению и урегулированию конфликта интересов, который мог бы быть эффективным с учетом устоявшихся норм поведения в системе государственного управления Республики Казахстан, большинство экспертов указали опыт стран ОЭСР.

В частности интересным и полезным для Казахстана представляется американский опыт, где существуют так называемые комиссары по этике, которые не подчиняются никому по службе и независимы при принятии решения. Конфликту интересов в США уделяют серьезное внимание. К примеру, в американском законодательстве подробно расписаны примеры конфликтов интересов с пояснениями, существует запреты госслужащим иметь на стороне заработка (имеется в виду исключения в виде научной, педагогической и творческой работы), которые не редко являются скрытым подарком или взяткой для госслужащих.

По мнению некоторых экспертов наиболее интересным представляется механизм всеобщего декларирования, а также институт необоснованного обогащения, действующий в странах ОЭСР и стран – участниц ГРЕКО: *«Всеобщая прозрачность доходов и расходов, умноженная на обязанность доказывания собственника законности происхождения того или иного имущества. Другими словами, бремя доказывания ложится не на плечи правоохранительных структур, а лица, обладающего сомнительным имуществом и ресурсами (при несоответствии расходов и имущества уровню дохода). Если данное лицо не сможет доказать законность их происхождения, это равносильно коррупционному преступлению».*

Как свидетельствуют полученные ответы экспертов, позволяют минимизировать вероятность возникновения конфликта интересов и существенно сузить возможности использования административного ресурса в корыстных целях такие международные практики, как:

- опыт ведения реестров факторов, потенциально способных породить конфликт интересов (Чехия);

- практика регулирования служебных отношений с помощью специальных административных регламентов по предотвращению «недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций» (Франция, Великобритания);

- принятие специальных законов о прозрачности государственных администраций и повышение эффективности информационно-аналитического обеспечения служебных отношений (Австралия, Ирландия, Испания, Финляндия, Франция);

- формирование в обществе атмосферы «абсолютной нетерпимости» к взяточничеству (Дания, Финляндия, Сингапур, Швеция);

- опыт иерархически выстроенной системы комитетов и комиссий партийного контроля в условиях социалистической системы государственного управления, их роли в обеспечении государственной дисциплины, борьбе с бюрократизмом и злоупотреблениями служебным положением (Китай, Куба).

Один из экспертов указывает на то, что принять в чистом виде опыт той или иной страны, с учетом специфики национального законодательства РК, особенностей менталитета и правовой культуры, будет сложно. В этой связи, он рекомендует ориентироваться на положения и требования международных актов и договоров, так или иначе, затрагивающих данную сферу отношений, а также на положительный опыт отдельных стран, с учётом отечественной специфики. В частности, среди международных актов это Конвенция ООН против коррупции, Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. В качестве же наиболее эффективных антикоррупционных мер и инструментов по предотвращению и предупреждению конфликтов интересов им рекомендуются следующее: декларирование личного и семейного имущества; декларирование личной заинтересованности, относящейся к управлению контрактами; декларирование личной заинтересованности, относящейся к процессу принятия решений или голосованию.

2.7 Повышение заинтересованности госслужащих в профилактике и урегулировании ситуаций, связанных с конфликтом интересов

Наиболее важными предпосылками и условиями, способными повлиять на повышение заинтересованности государственных служащих принимать меры по профилактике и урегулированию конфликта интересов, по мнению многих экспертов, являются:

1) *повышение оплаты труда, введение жестких санкции за не предотвращение и не урегулирование ситуаций, связанных с конфликтом интересов;*

2) *открытость, знание своих прав, отсутствие страха быть уволенным, наказанным, отличившемся при сообщении или столкновении с такой ситуацией, психологическая подготовка и обучение;*

3) *принятие отдельного закона о защите осведомителей, в котором будут прописаны все методы и инструменты по защите данных лиц, предусмотрено материальное стимулирования и общественное признание;*

4) *повышение прозрачности и открытости деятельности государственных служащих, а также лиц, работающих в квазигоскомпаниях (открытость процессов рассмотрения обращений и принятия решений, публикация налоговых деклараций, возможность оценки их профессиональной деятельности и т.п.). В условиях контроля со стороны граждан государственные служащие и работники квазигоссектора будут заинтересованы (вынуждены) в предотвращении и урегулировании ситуаций, связанных с конфликтом интересов;*

5) *активнее проводить процесс этизации госслужбы через работу уполномоченных по этике, которых надо наделить не формальными правами как сейчас, а действительно реальными полномочиями по ведению этических расследований, отстранению от работы нарушителей этики, наложению взысканий и т.д.*

6) *положительный эффект в вопросах мотивации открытости и честной работы госслужащих могло бы послужить независимое СМИ (требуется либерализация законодательства в данном направлении).*

7) *семейные ограничения на право собственности частных компаний; декларирование и регистрация личной заинтересованности;*

8) *совместимость и взаимодополняемость уголовных и административных наказаний за действия/бездействия в отношении реального или потенциального конфликта интересов;*

9) *развитие институтов гражданского общества и механизмов общественного контроля, свободных СМИ и сильной судебной власти.*

Наряду с этим, эксперты часто фокусировали внимание на то, что во многих случаях, нарушения в области конфликта интересов происходят по незнанию и, в этой связи, помимо реализации законодательных инициатив, важно также разъяснять государственным служащим содержание и последствия конфликта интересов на госслужбе. Как отмечает один из экспертов, «На госслужбе существуют явные этические проступки – нахождение в нетрезвом состоянии на работе, нецензурная брань и другие. Человек, который совершает такое, не может сказать, что не знал о недопустимости. И есть такие этические нарушения, где следует сто раз подумать, проанализировать и письменно сообщить. К их числу относится

конфликт интересов. К примеру, служащие, участвуя в качестве члена какой-либо комиссии, по «инерции, автоматом», несмотря на конфликт интересов, начинают голосовать. Может быть и такое, что от их голоса мало что зависело. Компания, ставшая победителем, объективно имела преимущества, большинство членов комиссии было за нее, но все это не может служить аргументом. Поэтому госслужба нуждается в подробных разъяснениях, опираясь на различные кейсы».

Интересную точку зрения высказал другой эксперт, отметив, что заинтересованность в предотвращении и урегулировании конфликта интересов, прежде всего, связана с достижением, так называемого психологического комфорта, который дает государственному служащему возможность спокойно выполнять свой функционал, не нарушая установленных норм. Психологический комфорт зачастую связан с субъективным восприятием ситуации не только самого госслужащего, но и его окружения (родственники, друзья), поэтому важно, по мнению эксперта, проводить информационную и просветительскую работу в широких массах.

Комплексный подход при решении данного вопроса предложил один из экспертов, который классифицировал все предложенные рекомендации на *юридические, институциональные, организационные, информационно-психологические и материально-финансовые средства.*

Таблица 6

| | |
|------------------------|---|
| Юридические (правовые) | совершенствование действующего законодательства РК, а также разработка методических и иных материалов для правильного практического применения требований законодательства; |
| | принятие внутренних правовых актов, регламентирующих процедуры и требования по управлению конфликтами интересов; |
| | проведение мониторинга правовых актов на предмет наличия коррупциогенных факторов; |
| | проведение внутреннего (внешнего) анализа коррупционных рисков; |
| | создание правовых механизмов, стимулирующих соблюдение запретов и ограничений, требований, обязанностей госслужащими (работниками); |
| | совершенствование должностных регламентов госслужащих (работников); |
| | исключение противоречий между административными регламентами, должностными инструкциями, с одной стороны и плановыми показателями с другой стороны; |
| | обеспечение защищённости госслужащих (работников) в случае возложения неправомерных поручений; |
| | обеспечение применения мер ответственности в отношении госслужащих (работников) за не соблюдение запретов, |

| | |
|--|---|
| | ограничений и не выполнение требований и обязанностей; |
| Институциональные средства | создание в госоргане (субъекте квазигосударственного органа) независимой структуры, наделенной функциями по координации деятельности в вопросах профилактики, выявления и урегулирования конфликта интересов; |
| Организационные средства | установление должного контроля за деятельностью госслужащих (работников); |
| | планирование деятельности по обеспечению соблюдения запретов, ограничений, требований, обязанностей госслужащими (работниками); |
| | эффективная организация административного учёта и контроля, в том числе путем закрепления соответствующих полномочий за ответственным заместителем первого руководителя; |
| Информационно-психологические средства | обеспечение госслужащих (работников) достоверной информацией об их правовом статусе, а также о возможных случаях конфликта интересов; |
| | ознакомление госслужащих (работников) с их обязанностями по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; |
| | формирование атмосферы реальности риска наступления ответственности за невыполнение обязанностей по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; |
| | обеспечение прозрачности деятельности госоргана (организации); |
| | выявление и исключение условий для укоренения в коллективе приемлемого отношения к конфликтам интересов при выполнении госслужащими (работниками) возложенных на них обязанностей; |
| | выявление и исключение условий для стереотипного поведения госслужащих (работников) на основе ложных ценностей; |
| Материально-финансовые средства | повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности госслужащих (работников); |
| | материальное стимулирование соблюдения запретов, ограничений и обязанностей; |
| | финансирование научных разработок, социологических исследований по вопросам обеспечения соблюдения запретов, ограничений и обязанностей; |
| | обеспечение открытости и гласности системы принятия решений |

| | |
|--|---|
| | по вопросам премирования и установления надбавок; |
| | исключение предпочтений при вознаграждении госслужащих (работников); |
| | обеспечение моральных и материальных ресурсов мотивации госслужащего (работника). |

2.8 Конфликт интересов на государственной службе при осуществлении доверительного управления и аренды офисов

В своей профессиональной деятельности большинство экспертов с данными вопросами не сталкивалось, однако все же допускают, что существует вероятность высоких коррупционных рисков, связанных с лоббированием интересов при осуществлении доверительного управления и аренды офисов государственными и квазигосударственными органами.

К примеру, один из экспертов, фиксирует внимание на том, что действующие нормы передачи активов в доверительное управление являются декларативными, *«лицо, которому переданы активы, как правило, является аффилированным, кроме того, в данном аспекте вопроса отсутствует контроль»*. По мнению эксперта для устранения пробелов в данном вопросе требуется совершенствование действующих институтов: передача активов государственных служащих в «слепой траст», декларирование интересов, введение контроля (комплаенс служб) и др.

В ответах других экспертов также преобладают пессимистические оценки в отношении института доверительного управления:

– *«Эффективность действующих норм в указанной сфере правоотношений как показывает и практика, и результаты проведенных исследований, не высокая. Основная причина состоит в отсутствии прозрачности и открытости деятельности таких организаций, а также отсутствие эффективной системы профилактики и выявления таких фактов»*.

– *«Институт доверительного управления не раз подвергается критике. Основной акцент: разве то, что лицо по договору передало предприятие в управление третьей стороне, исключает его заинтересованность в будущем? Безусловно, нет. Однако, человечество ничего лучшего в этих случаях, чем институт доверительного управления, еще не придумало. Наверное, ответ должен быть таким. Так как лицо, передавая бизнес, заверяет это нотариально (так он не сможет сделать это задним числом) и передает договор кадровой службе. Таким образом, руководитель госоргана получает, по крайней мере, возможность учитывать и предотвращать конфликт интересов»*.

– *«...работают крайне эпизодический. По выделению земельных участков, когда члены земельной комиссии выделяют себе участки. При распределении государственных квартир и премий. По выделению государственных подрядов на подставную компанию (крайне сложно выявлять, но возможно)»*.

– *«В целом это конечно серьезная проблема. Вопрос в том, что мониторинг таких ситуаций никто не проводит на постоянной основе. Были случаи, когда и коммерческие фирмы по продаже лекарств, и структуры НЦЭСИМИ сидели в одних зданиях»*.

– *«...передача активов в доверительное управление на время прохождения госслужбы не устраняет почвы для возникновения конфликта интересов, ибо юридически*

госслужащий не лишается права собственности. Это большая проблема в настоящее время, обусловленная человеческим фактором».

Для исправления ситуации и снижения рисков возникновения конфликта интересов на государственной службе при осуществлении доверительного управления и аренды офисов эксперты рекомендуют следующие меры.

Во-первых, осуществить меры правового, организационного и институционального характера, направленные на обеспечение соблюдения требований действующего законодательства РК в указанной сфере правоотношений, в том числе путем внедрения системы обязательного декларирования об имеющихся конфликтах интересах.

Во-вторых, создать в таких организациях эффективные, а не формальные инструменты и институты, направленные на: прогнозирование, профилактику и выявление условий и фактов конфликтов интересов; осуществление действенного контроля за принятиями решений в части исключения при их принятии конфликтов интересов; обеспечение прозрачности и открытости деятельности.

В-третьих, проведение на постоянной основе аудита, а также усиление в этой части работы кадровых служб.

Выводы

По итогам проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы.

1. Конфликт интересов обусловлен как объективными, так и субъективными факторами. По мнению экспертов, самыми коррупциогенными и в то же время распространенными типовыми ситуациями конфликта интересов являются: конфликт интересов, связанный с решением кадровых вопросов, с закупками, с управлением государственной недвижимостью, при проведении проверочных мероприятий, с принятием подарков, ведомственный конфликт интересов.

2. Высокие коррупционные риски сохраняются во всех государственных органах и субъектах квазигосударственного органа, где отсутствует эффективная система управления конфликтами интересов. При этом среди государственного сектора высоким рискам подвержены организации, имеющие функции контроля, разрешительные функции, большой объем государственных закупок, доступ к информации, отнесенной к государственным секретам, распределяющие бюджетные средства. В квазигосударственном секторе степень риска возрастает при отсутствии детального регламентирования задач и функций, контроля, служебных обязанностей, ограничений, процедур принятия решений отдельными должностными лицами.

3. Наиболее часто конфликты интересов в своей практике эксперты встречались в ситуациях, связанных с вопросами трудоустройства, участием в закупках, совместной работы людей с родственными связями, распределением премий, земельных участков и т. д. По мнению экспертов, госслужащие (работники) не заинтересованы в раскрытии ситуаций конфликтов интересов, в первую очередь, если они осознанные, во-вторых, если они не готовы ставить

под угрозу свою безопасность и положение, в-третьих, из-за испытания психологического дискомфорта.

4. Подавляющее большинство экспертов считают, что действующие нормы законодательства не позволяют в должной мере регулировать вопросы конфликта интересов. Основные пробелы заключаются в размытости понятия «конфликта интересов», предусмотренных в законодательстве, отсутствие требований к жесткому и постоянному мониторингу и выявлению конфликтов интересов, отсутствие госоргана, отвечающего за системные выявления конфликтов интересов, отсутствие законодательных ограничений и др.

5. Эксперты не смогли сформировать однозначное и единое мнение в отношении меры по совершенствованию института конфликта интересов. Чаще всего эксперты предлагали такие меры как: 1) повышение прозрачности решений, принимаемых государственными служащими всех уровней, изменение культуры государственного управления; 2) разработка четких инструкций и механизмов урегулирования конфликта интересов в зависимости от сферы и виды конфликта интересов; 3) декларирование конфликта интересов госслужащими; 4) постоянный мониторинг потенциальных и реальных конфликтов интересов; 5) усиление дисциплинарной и административной ответственности за непринятие мер по урегулированию конфликтов интересов; 6) совершенствования понятийного аппарата, закрепления принципов, функций и полномочий всех субъектов, участвующих в процессах управления конфликтами интересов. 7) разработка методических рекомендаций для государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора.

6. Наиболее важными условиями, способными повлиять на повышение заинтересованности государственных служащих принимать меры по профилактике и урегулированию конфликта интересов, по мнению многих экспертов, являются: 1) повышение оплаты труда, введение жестких санкции за не предотвращение и не урегулирование ситуаций, связанных с конфликтом интересов; 2) открытость, знание своих прав, отсутствие страха быть уволенным, наказанным, отличившемся при сообщении или столкновении с такой ситуацией, психологическая подготовка и обучение; 3) принятие отдельного закона о защите осведомителей, в котором будут прописаны все методы и инструменты по защите данных лиц, предусмотрено материальное стимулирование и общественное признание; 4) проведение процесса этизации госслужбы через работу уполномоченных по этике, которых надо наделить полномочиями по ведению этических расследований, отстранению от работы нарушителей этики, наложению взысканий и т.д.

7. Большинство экспертов указали, что опыт стран ОЭСР по профилактике, выявлению и урегулированию конфликта интересов, является наиболее интересным и перспективным для Республики Казахстан. К примеру, в законодательстве большинства стран ОЭСР подробно расписаны примеры конфликтов интересов с детальными пояснениями, действует механизм всеобщего декларирования и институт необоснованного обогащения, существует институты декларирования личного и семейного имущества,

декларирование личной заинтересованности, относящейся к управлению контрактами; декларирование личной заинтересованности, относящейся к процессу принятия решений или голосованию.

8. Большинство экспертов допускают, что существует высокая вероятность конфликта интересов при осуществлении доверительного управления и аренды офисов государственными и квазигосударственными органами в виду несовершенства действующих норм в данной сфере и отсутствия прозрачности деятельности организаций. По их мнению, требуется совершенствование действующих институтов: передача активов государственных служащих в «слепой траст», декларирование интересов, введение контроля (комплаенс служб), обеспечение прозрачности и открытости деятельности организаций, проведение на постоянной основе аудита и мониторинга, а также усиление в этой части работы кадровой службы.

2.3 Рекомендации по совершенствованию института урегулирования конфликта интересов и института доверительного управления

По результатам проведенного исследования мы предлагаем ряд рекомендаций по эффективному предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе. На наш взгляд, изменения в этой сфере назрели. Несмотря на все предпринимаемые законодательные усилия, институт урегулирование конфликта интересов все еще содержит существенные недостатки и пробелы, которые негативно сказываются на правоприменительной практике.

Основной блок рекомендаций выработан по итогам анализа нормативных правовых основ института урегулирования конфликта интересов и посвящен исключительно разработке системных мер в данной сфере на законодательном уровне. Вторая часть рекомендации составленные на основе результатов экспертного опроса и, прежде всего, содержит элементы организационного и методологического характера.

Рекомендации по итогам анализа нормативных правовых основ института урегулирования конфликта интересов и эффективности применения института доверительного управления в Республике Казахстан

I. Внести следующие изменения и дополнения в Закон РК «О государственной службе»:

1) Изложить редакцию п. 17) ст. 1 следующим образом – «конфликт интересов - противоречие между личными интересами государственного служащего и его должностными обязанностями, при котором личные интересы государственного служащего могут привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению им своих должностных обязанностей».

2) Предусмотреть следующую градацию конфликта интереса - возможный конфликт интересов, действительный конфликт интересов,

конфликт интересов, приведший к неисполнению или ненадлежащему исполнению должностных обязанностей.

3) Изложить главу 8 следующим образом –

«Глава 8. СЛУЖЕБНАЯ ЭТИКА И КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

1. Государственному служащему запрещается осуществлять должностные полномочия, если имеется конфликт интересов.

2. Государственный служащий обязан принимать меры по предупреждению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

3. Государственный служащий обязан в письменной форме в течение трех рабочих дней уведомить своего непосредственного руководителя или руководство государственного органа о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Непосредственный руководитель или руководство государственного органа по обращению государственного служащего или при получении информации из других источников обязаны своевременно принимать меры по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов, но не позднее тридцати рабочих дней с момента обращения или получения информации.

4. К мерам по выявлению конфликта интересов относятся:

1) декларирование государственным служащим, его близкими родственниками своих доходов, расходов, имуществ, активов и обязательств при поступлении на государственную службу;

2) изучение наличия родства и иной тесной связи с работодателем и подчиненными при приеме на государственную службу;

3) установление аффилированных субъектов с руководителями государственных органов при осуществлении ими государственных закупок в соответствии с законодательством о государственных закупках;

4) информирование вышестоящего руководителя либо комиссии по этике соответствующего органа о возникновении конфликта интересов;

5) рассмотрение и изучение заявлений и жалоб, поступивших в адрес государственного органа и (или) организации;

б) мониторинг и анализ публикаций и сообщений в средствах массовой информации.

Проверка деклараций о доходах, расходах, имуществе, активов и обязательств осуществляется уполномоченным по этике государственных органов.

5. К мерам по урегулированию конфликта интересов относятся:

1) разъяснение государственному служащему о наличии или возможном наличии конфликта интересов;

2) разъяснение государственному служащему о его обязанностях и правах в ситуации конфликта интересов;

3) поручить другому государственному служащему исполнение должностных полномочий государственного служащего по вопросу, в связи с которым возник или может возникнуть конфликт интересов.

6. К мерам по предотвращению конфликта интересов относятся:

1) отстранение государственного служащего от выполнения должностных обязанностей;

2) устранение государственным служащим личного интереса;

3) ограничение доступа государственного служащего к определенной информации, относящейся к конфликту интересов;

4) отказ (отвод) государственного служащего от участия в принятии решения, относящегося к конфликту интересов;

5) изменение должностных обязанностей государственного служащего, исключающих конфликт интересов;

6) перевод государственного служащего на должность, не связанную с конфликтом интересов.

7. К мерам по предупреждению конфликта интересов относятся:

1) принятие нормативных правовых актов, устанавливающих и регламентирующих предупреждение, выявление, предотвращение и урегулирование конфликта интересов в сфере государственной службы;

2) анализ международного опыта и служебных проверок деятельности государственного служащего по результатам наступивших последствий от конфликта интересов с выработкой мер упреждающего характера;

3) периодическое информирование государственных служащих о результатах проверок заявлений, жалоб, сообщений о наличии конфликта интересов.

8. Руководство государственного органа или уполномоченный по этике протоколирует все ситуации реального конфликта интересов и сообщает государственному служащему о конкретных принятых мерах по урегулированию конфликта интересов.

9. Акты или договоры, изданные или заключенные государственными служащими с умышленным нарушением положений настоящей главы Закона, могут быть признаны судом недействительными.

10. СУБЪЕКТЫ, ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЗА РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛОЖЕНИЙ НАСТОЯЩЕГО ЗАКОНА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ, ВЫЯВЛЕНИЮ, ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ.

К субъектам, ответственным за реализацию положений настоящего Закона по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов относятся уполномоченный государственный орган в сфере государственной службы, руководитель государственного органа, уполномоченный по этике государственного органа, служба управления персоналом государственного органа.

11. УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ:

1) координирует работу государственных органов по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

2) разрабатывает проекты нормативных правовых актов, методических рекомендаций по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов в сфере государственной службы;

3) организует научную проработку и обучение государственных служащих лиц по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

4) осуществляет мониторинг и анализ деятельности уполномоченных по этике государственных органов.

12. РУКОВОДИТЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА:

1) обеспечивает своевременное принятие мер по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

2) создает и обеспечивает условия для эффективной работы уполномоченного по этике;

3) разрабатывает и утверждает ведомственные нормативные правовые акты по конфликту интересов;

4) принимает решение о проведении служебной проверки деятельности государственного служащего по результатам наступивших последствий от конфликта интересов, в том числе по восстановлению общественного доверия;

5) применяет дисциплинарные взыскания за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов;

6) применяет меры поощрения за добросовестное служебное поведение при возникновении конфликта интересов.

13. СЛУЖБА УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА:

1) ежеквартально информирует уполномоченный орган в сфере государственной службы о выявленных конфликтах интересов и принятых мерах

2) вносит изменения в должностные обязанности государственного служащего;

3) осуществляет перевод государственного служащего на должность, не связанную с конфликтом интересов

13. Государственный служащий, его непосредственный руководитель и руководство государственного органа несут дисциплинарную ответственность за непринятие мер по предотвращению и урегулированию известных им случаев конфликта интересов.

II. Внести следующие изменения и дополнения в Закон РК «О противодействии коррупции»:

1) В статью 11. Меры финансового контроля

«2. Декларацию об активах и обязательствах представляют:

1) кандидаты в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихатов, акимы городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также в члены выборных органов местного самоуправления и **их близкие родственники** - до регистрации в качестве кандидата;

2) лица, являющиеся кандидатами на государственную должность либо должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, и **их близкие родственники**, за исключением лиц, указанных в подпункте 1) настоящего пункта, - до вынесения акта должностного лица (органа), имеющего право назначения на должность, о назначении на должность (по состоянию на первое число месяца представления декларации).

3. Декларацию о доходах и имуществе представляют:

1) лица, занимающие ответственную государственную должность, и **их близкие родственники**;

2) лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и **их близкие родственники**;

3) должностные лица и **их близкие родственники**;

4) лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и **их близкие родственники**.

4. В случае приобретения в течение отчетного календарного года имущества, определенного налоговым законодательством Республики Казахстан, лица, указанные в пункте 3 настоящей статьи, в декларации о доходах и имуществе отражают сведения об источниках покрытия расходов на приобретение указанного имущества.

2) В статью 15. Конфликт интересов

«3. Лица, указанные в пункте 1 настоящей статьи, обязаны в письменной форме уведомить непосредственного руководителя либо руководство организации, в которой они работают, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только им станет об этом известно.

Первый руководитель государственного органа уведомляет уполномоченный орган по противодействию коррупции о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно».

III. Внести следующие дополнения в Указ Президента Республики Казахстанот 29 декабря 2015 года № 153«Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан(Правила служебной этики государственных служащих)»:

Дополнить п. 4 –

«4. Уполномоченный по этике в пределах своей компетенции осуществляет следующие функции:

...

12) в составе комиссии рассматривает и выносит рекомендации по поступившим заявлениям и сообщениям о конфликте интересов государственного служащего;

13) информирует руководителя государственного органа о наличии конфликта интересов государственного служащего;

14) проводит разъяснительную работу среди государственных служащих по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также по разъяснению законодательства, регламентирующего порядок урегулирования конфликта интересов;

15) проводит проверку заявлений, жалоб, сообщений о наличии конфликта интересов государственного служащего;

16) проверяет декларации доходов, расходов, имуществ, активов и обязательств при поступлении кандидата на государственную службу;

17) информирует уполномоченный государственный орган о нарушениях требований к конфликту интересов, а также принятых по этим фактам мерах.

IV. Проработать с заинтересованными государственными органами и рассмотреть возможность внедрения института «слепого доверия» в случаях конфликта интересов государственного служащего.

V. Предусмотреть в договоре доверительного управления имуществом государственного служащего требования:

- о конфликте интересов доверительного управляющего;
- о предоставлении информации в уполномоченный орган по делам государственной службы по соответствующему запросу;
- об информировании государственного служащего об установлении деловых отношений с государственными органами, организациями и предприятиями;
- о запрете государственного служащего на рекламу и презентацию своего имущества, переданного в доверительное имущество.

VI. Дополнить типовой договор доверительного управления пунктом о **конflikте интересов.**

Указанный пункт должен содержать **следующие требования.**

1. Доверительный управляющий должен руководствоваться действующим законодательством и обеспечивать предотвращение конфликта интересов, а также действовать в интересах учредителя управления, выгодоприобретателя в соответствии с договором доверительного управления.

2. Доверительному управляющему необходимо выполнять операции с имуществом, переданным в доверительное управление, по рыночным ценам и не допускать действий, которые могут привести к возникновению конфликта интересов.

3. Работники доверительного управляющего с целью предотвращения возникновения конфликтов интересов должны при совершении операции по доверительного управления воздержаться от:

- участия в сделке, в которых участвуют субъекты, с которыми данный служащий или член его семьи имеют личные связи или финансовые интересы;
- от передачи служебной информации для заключения сделок третьими лицами, а также использования служебной информации для заключения сделок.

4. Доверительный управляющий должен осуществить разработку и обеспечить контроль за соблюдением работниками правил ограничения обмена служебной и конфиденциальной информацией. Это необходимо для предотвращения возникновения конфликта интересов между различными его функциональными подразделениями.

Для осуществления данного требования доверительному управляющему необходимо использовать следующие меры:

- о неразглашении конфиденциальной информации (письменное обязательство работников);
- функциональное и процессное разделение соответствующих подразделений (информационная безопасность и защита компьютерных сетей подразделений, осуществляющих операции доверительного управления и т.д.);
- обособленное подчинение соответствующих функциональных подразделений доверительного управляющего;
- территориальная изоляция служащих и документов, относящихся к операциям доверительного управления.

Дополнительные рекомендации:

1) **Разработать краткое руководство по конфликту интересов для государственных служащих** (на примере разработанного в 2018 году Академией госуправления руководства «Этика и нормы поведения государственного служащего»), в котором простым языком будут описаны ситуации, которые могут повлечь за собой конфликт интересов, и что делать, если ситуация уже наступила. Кроме того, в данном руководстве должны содержаться наглядные кейсы о конкретных прецедентах, основанных на судебных практиках и обзорах практики правоприменения в сфере конфликта интересов.

2) **Актуализировать подготовленное уполномоченным органом в сфере государственной службы Методическое пособие по вопросам конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан.**

Методическое пособие по вопросам конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан, в котором систематизирован обзор типовых ситуаций конфликта интересов, а также даны рекомендации для государственных органов и государственных служащих по профилактике, выявлению и урегулированию конфликта интересов, был разработан в стране еще в 2016 году и существенно устарел. За это время существенно изменилось законодательство в сфере государственной службы и противодействия коррупции, был накоплен значительный новый опыт в сфере выявления и урегулирования конфликта интересов.

Кроме того, указанное методическое пособие затрагивает лишь небольшую часть вопросов, возникающих на практике при принятии решения о наличии или отсутствии конфликта интересов и выработке мер по его

урегулированию. Они могут быть дополнены другими проблемными аспектами, в том числе затронутых в рамках данного исследования, например, возникновение конфликта интересов при осуществлении доверительного управления и аренде помещений офисов государственными и квазигосударственными органами.

3) Рассмотреть возможность разработки регламентации отношений по недопущению конфликта интересов политического государственного служащего, связанных с бизнесом, новой и прежней работой после его отставки.

4) Создать открытую интерактивную карту государственного имущества, переданного в доверительное управление, содержащую результаты инвентаризации и иных имущественных объектов государства, в том числе по ГЧП, приватизации, договора аренды, а также декларации личных интересов участников сделки.

5) Проработать с заинтересованными государственными органами и инициировать рассмотрение возможности внедрения института «слепого доверия» в случаях конфликта интересов государственного служащего.

6) Предусмотреть в договоре доверительного управления имуществом государственного служащего требования:

- о конфликте интересов доверительного управляющего;
- об обязанности предоставления информации в уполномоченный орган по делам государственной службы по соответствующему запросу;
- об информировании государственного служащего об установлении деловых отношений с государственными органами, организациями и предприятиями;
- о запрете государственного служащего на рекламу и презентацию своего имущества, переданного в доверительное имущество.

Рекомендации по результатам экспертного опроса

По результатам проведенного исследования, заключавшегося в тщательном анализе информации, полученной от экспертов, с добавлением нашего собственного мнения, имеется возможность перечислить конкретные меры, которые при их реализации могли бы, на наш взгляд, способствовать предотвращению и урегулированию конфликтов интересов на государственной службе. Эти меры, следующие:

1) *Введение нового механизма контроля возникновения ситуации конфликта интересов – декларирование интересов госслужащих («проактивное декларирование»).*

С помощью данного механизма можно получать критически важные для регулирования конфликта интересов сведения о связях должностных лиц и членов их семей с различными организациями и физическими лицами. Такая практика распространена в странах ОЭСР, в частности в США и Канаде.

Декларант указывает в декларации различные сведения: это сведения об источнике доходов лица и членов его семьи, указываются различные сведения о

конкретных организациях, от которых получен доход. Также от должностных лиц все чаще требуют представлять сведения о неоплачиваемой деятельности (членстве) в различных организациях, о предыдущих местах работы, получении подарков и иных благ от организаций и физических лиц.

Кроме того, представленные сведения должны на систематической основе проверяться не только на полноту, но и на наличие реальных и потенциальных конфликтов интересов.

2) Усиление полномочий уполномоченных по этике в части выявления и устранения конфликта интересов (на примере комплаенс-служб в квазигосударственном и частном секторах).

Следует определить Уполномоченного по этике ответственным за прием сведений о возникающих (имеющихся) конфликтах интересов в организации. При этом рассмотрение полученной информации целесообразно проводить коллегиально на заседании Совета по этике.

Необходимо включить в положение о статусе и деятельности уполномоченных по этике следующую регламентацию в части выявления и урегулирования конфликта интересов.

Во-первых, Уполномоченному по этике следует доводить до сведения всех работников процедуру раскрытия конфликта интересов, об их обязанности сообщать о любом фактическом или потенциальном конфликте интересов, который прямо или косвенно связан с их сферой деятельности.

Раскрытие сведений о конфликте интересов желательно осуществлять в письменном виде. Может быть допустимым первоначальное раскрытие конфликта интересов в устной форме с последующей фиксацией в письменном виде.

Во-вторых, Уполномоченному по этике следует хранить запись о любых обстоятельствах фактического или потенциального конфликта интересов и о том, были ли предприняты действия для смягчения конфликта.

В-третьих, Уполномоченный по этике должен взять на себя обязательство конфиденциального рассмотрения представленных сведений и урегулирования конфликта интересов.

В-четвертых, поступившая информация должна быть тщательно проверена с целью оценки серьезности возникающих для организации рисков и выбора наиболее подходящей формы урегулирования конфликта интересов. Следует иметь в виду, что в итоге этой работы Уполномоченный по этике может прийти к выводу, что ситуация, сведения о которой были представлены работником, не является конфликтом интересов и, как следствие, не нуждается в специальных способах урегулирования. Уполномоченный по этике также может прийти к выводу, что конфликт интересов имеет место, и использовать различные способы его разрешения, например:

- ограничение доступа работника к конкретной информации, которая может затрагивать личные интересы работника;
- добровольный отказ работника организации или его отстранение (постоянное или временное) от участия в обсуждении и процессе принятия

решений по вопросам, которые находятся или могут оказаться под влиянием конфликта интересов;

- пересмотр и изменение функциональных обязанностей работника;
- временное отстранение работника от должности, если его личные интересы входят в противоречие с функциональными обязанностями;
- перевод работника на должность, предусматривающую выполнение функциональных обязанностей, не связанных с конфликтом интересов;
- передача работником принадлежащего ему имущества, являющегося основой возникновения конфликта интересов, в доверительное управление;
- отказ работника от своего личного интереса, порождающего конфликт с интересами.

При принятии решения о выборе конкретного метода разрешения конфликта интересов Уполномоченному по этике важно учитывать значимость личного интереса работника и вероятность того, что этот личный интерес будет реализован в ущерб интересам организации.

3) Повышение прозрачности решений, принимаемых государственными служащими всех уровней, изменение культуры государственного управления

4) Определение сфер (закупки, кадры, разработка и принятие НПА) как основные и дополнительные/сопутствующие. Разработка четких инструкций и механизмов/инструментов как действовать при возникновении конфликта интересов в зависимости от сферы, какие законы распространяются, и какая ответственность предусмотрена.

5) В Законе «О государственной службе» необходимо посвятить отдельную главу, где четко и подробно изложить процедуру не просто добровольного раскрытия конфликта интересов, а именно процедуры постоянного мониторинга и активного раскрытия потенциальных и реальных конфликтов интересов, а также определения конкретных структуры, ответственных за это.

6) Усиление дисциплинарной и административной ответственности государственных служащих за непринятие мер по урегулированию конфликтов интересов.

7) Организация непрерывного обучения госслужащих по вопросам конфликта интересов.

Закрепление ответственности за создание предпосылок конфликта интересов и закрепление ответственного государственного органа за выявления подобных конфликтов интересов, закрепления полномочий за общественностью по выявлению конфликтов интересов в рамках закона «Об общественном контроле», обязательное законодательное закрепление по декларированию конфликтов интересов на государственной службе (на примере закона об АО).

8) Обязать отдельный государственный орган осуществлять проверку данных декларации на предмет соответствия реальности.

9) Конкретизация круга субъектов конфликта интересов. Чаще всего конфликт интересов у нас связывают с близкими родственниками, но есть много иных связей – коллеги, соседи, одноклассники, друзья, друзья друзей и т.д. Пока не будет определен круг субъектов, не будет и четкого понимания данного явления.

10) Совершенствования понятийного аппарата, закрепления принципов управления конфликтами интересов, а также функций и полномочий всех субъектов, участвующих в процессах управления конфликтами интересов.

11) Дополнительно разработать пакет соответствующих методических рекомендаций для государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора.

12) В рамках проведения внутренних и внешних анализов коррупционных рисков рекомендуется усилить экспертный анализ по направлению – «Наличие конфликта интересов».

13) Положения о конфликте интересов рекомендуется закрепить на уровне всех внутренних актов государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора, касающегося вопросов и процедур принятия решений, в том числе вопросов формирования комиссий, решения кадровых вопросов, принятия решений по вопросам закупок и др.

14) Дальнейшее развитие системы административных и должностных регламентов.

15) Привлечение институтов гражданского общества к организации исполнения и мониторингу реализации норм по урегулированию конфликта интересов.

Важным условием эффективной профилактики случаев конфликта интересов является обеспечение открытого доступа к различным данным. Законодательство о персональных данных блокирует работу по выявлению конфликта интересов, так как зачастую это связано со сведениями о третьих лицах. Кроме того, требуют пересмотра такие понятия, как «налоговая тайна», «банковская тайна», «коммерческая тайна» либо служебная информация служб внутреннего государственного аудита, ревизионных комиссий по итогам проведенных проверок и другие. Доступ к подобной информации имеют правоохранительные структуры в рамках конкретных уголовных дел, то есть информация представляется, когда уже совершено преступное деяние».

16) Принятие отдельного закона о защите осведомителей, в котором будут прописаны все методы и инструменты по защите данных лиц, предусмотрено материальное стимулирование и общественное признание.

17) Повышение прозрачности и открытости деятельности государственных служащих, а также лиц, работающих в квазигоскомпаниях (открытость процессов рассмотрения обращений и принятия решений, публикация налоговых деклараций, возможность оценки их профессиональной деятельности и т.п.). В условиях контроля со стороны граждан государственные служащие и работники квазигоссектора будут заинтересованы (вынуждены) в

предотвращении и урегулировании ситуаций, связанных с конфликтом интересов.

18) Исключение противоречий между административными регламентами, должностными инструкциями, с одной стороны и плановыми показателями с другой стороны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании вышеизложенного необходимо отметить следующие выводы.

Законодательством РК установлен институт конфликта интересов, соответствующий в определенной степени международным правовым документам.

В тоже время, отсутствует эффективный механизм реализации института урегулирования конфликта интереса в государственном и квазигосударственном секторах.

На это указывают результаты анализа законодательства РК и проведенного экспертного опроса.

Авторами проекта с учетом международного опыта и экспертных оценок предложен комплекс рекомендаций, направленный на совершенствование правового регулирования института урегулирования конфликта интересов в сфере государственной службы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Международные документы

1. Инструментарий по управлению конфликтом интересов в государственном секторе, ОЭСР. <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>
2. Конвенция ООН против коррупции.
https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml
3. Руководство ООН «Антикоррупционный инструментарий» (*United Nations Anti-Corruption Toolkit*).
https://www.unodc.org/documents/corruption/Toolkit_ed2.pdf
4. Рекомендация Комитета министров Совета Европы (*Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation No. R(2000) 10*).
<https://rm.coe.int/16806cc1ec>
5. «Конфликты интересов и как их регулировать». U4 Anti-Corruption Resource Center. <https://www.u4.no/publications/sitting-on-the-fence-conflicts-of-interest-and-how-to-regulate-them>
6. Индекс восприятия коррупции за 2019 год. Transparency International.
<https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/>
6. Отчет ГРЕКО по Эстонии «Предотвращение коррупции и содействие добросовестности в центральных органах власти (высшие исполнительные функции) и правоохранительных органах». <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>
7. Отчет ГРЕКО по Финляндии «Предотвращение коррупции и содействие добросовестности в центральных органах власти (высшие исполнительные функции) и правоохранительных органах». <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12>
8. Отчет ГРЕКО по Латвии «Предотвращение коррупции и содействие добросовестности в центральных органах власти (высшие исполнительные функции) и правоохранительных органах». <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16808cdc91>
9. Доклад Transparency International о национальной системе добропорядочности Грузии. <https://transparency.ge/en/post/georgia-national-integrity-system-assessment-2020>
10. Научный портал о вопросах борьбы с коррупцией
<https://www.korruptsioon.ee/ru>

Законодательства стран

11. Министерский кодекс (*Ministerial Code*) Великобритании
<https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>
12. Закон Франции о прозрачности в общественной жизни (*Act no. 2013-907 on transparency in public life*) <http://europam.org/?module=legislation&country=France>
13. Закон о конфликте интересов Канады (*Conflict of Interest Act*) <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/>
14. Закон Португалии, регулирующий несовместимость и дисквалификацию, применяемую к должностным лицам (*Law no. 28/95*)
<http://www.oecd.org/gov/ethics/2731886.htm>
15. Закон Латвии о предотвращении конфликта интересов в деятельности

государственных служащих (Law On Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials).

https://www.right2info.org/resources/publications/asset-declarations/latvia_law-on-prevention-of-conflict-of-interest-in-activities-of-public-officials/view

16. Закон Эстонии о борьбе с коррупцией (Anti-Corruption Act).

http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia_Anticorruption%20Act_2012_amended%202016.pdf

17. Закон Эстонии о государственной службе (Civil Service Act).

http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia_Civil%20Service%20Act_2012_amended%202016.pdf

18. Закон Грузии «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе». <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/33550/55/ru/pdf>

19. Закон Грузии «О публичной службе».

<https://matsne.gov.ge/en/document/download/3031098/1/ru/pdf>

20. Закон Грузии «О государственных закупках».

<https://matsne.gov.ge/en/document/download/31252/51/en/pdf>

21. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан». Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 06.10.2020 г.).

22. Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2017 года № 206 (11) «О конфликте интересов». <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716?cl=ru-ru>

23. Закон № 133 от 17 июня 2016 г. «О декларировании имущества и личных интересов». http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=87568

24. Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе».

25. Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.11.2020 г.).

26. Гражданский кодекс Республики Казахстан (особенная часть) от 1 июля 1999 года № 409.

27. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 16 января 2015 года № 17 «Об утверждении Правил передачи государственного имущества в доверительное управление и Типового договора доверительного управления государственным имуществом».

28. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 20 февраля 2015 года № 113 «Об утверждении Правил создания наблюдательного совета в государственных предприятиях на праве хозяйственного ведения, требований, предъявляемых к лицам, избираемым в состав наблюдательного совета, а также Правил конкурсного отбора членов наблюдательного совета и досрочного прекращения их полномочий».

29. Методические рекомендации по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов утверждены приказом

Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции от «19» августа 2020 года № 268

Труды ученых

30. М.Филп (1997). «Определение политической коррупции». *Political Studies*, 1997
31. Д.М Амодио, Э.Хармон-Джонс и П.Девайн. «Индивидуальные различия в активации и контроле аффективных расовых предубеждений». *Journal of personality and social psychology*, (2003)
32. Д. Канеман «Мыслить быстро и медленно». London: Macmillan, 2011
33. М.Х.Базерман, А.Тенбрунсел. «Этические срывы». *Harvard Business Review*, 2011
34. Ю.Фельдман и Э.Халали. «Регулирование «хороших» людей в ситуациях скрытого конфликта интересов». *Journal of Business Ethics*, 2019
35. Ю.Фельдман. «Закон хороших людей: оспаривание способности государств регулировать человеческое поведение». Cambridge: Cambridge University Press, 2018
36. М.Клашня, А.Т Литтл и Дж.А.Такер. «Ловушки политической коррупции». *Political Science Research and Methods*, (2016)
37. Э.Замир, Р.Сулитцеану - Кенан. «Объяснение корыстного поведения политиков, настроенных на общественное мнение». *Public Administration Review*, 2018
38. Ф.Джино и А.Д.Галинский. «Нечестность: когда психологическая близость создает дистанцию от морального компаса». *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 2012
39. Э.Давид-Барретт. «Регулирование поведения парламентариев в условиях демократизации Европы». *Parliamentary Affairs*, 2015
40. И.Бланес, Дж.Видаль, М.Драк и К.Фон-Розен. «Лоббисты вращающейся двери». *American Economic Review*, 2012
41. Т.М Лапира и Х.Ф.Томас. «Лоббисты вращающейся двери и представление интересов». *Interest Groups & Advocacy*, 2014
42. П.Кэрни. «Разработка политики на основе фактов». London: Springer, 2016
43. У.Кирк, А.Харви и П.Р.Монтегю. «Профессионализм в предметной области защищает от предвзятости суждения из-за денежной помощи». *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2011
44. Т.Мойланен. «Долгосрочное развитие и будущие перспективы этики государственной службы в Финляндии». *Policy Brief*, 2018
45. Т.Я.Хабриева Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография/ 2012. С. 352.
46. А.Ф. Ноздрачев. Конфликт интересов, происхождение и определение понятия.

Другие источники

47. Бюро Латвии по предупреждению и борьбе с коррупцией

<https://www.knab.gov.lv/en/knab/>

48. Предупреждение конфликта интересов в Латвии. Доклад старшего офицера Арита Звейниесе Бюро Латвии по предупреждению и борьбе с коррупцией.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dcc53>

49. Президент Кыргызстана подписал согласованный вариант Закона «О конфликте интересов».

<https://tbilisi.media/main/63250-pravitelstvo-gruzii-prinyalo-postanovlenie-ob-obshhih-pravilah-etiki-i-povedeniya-v-gosudarstvennyh-uchrezhdeniyah/>

50. Национальный доклад о противодействии коррупции за 2019 год.

https://www.gov.kz/uploads/2020/5/15/87d57726c33f13a68808fd7977388b46_origin_al.2956535.pdf.

51. Госорганы занимают 163 тысячи лишних квадратных метров – АДГСПК.

https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/gosorganyi-zanimayut-163-tyisyachi-lishnih-kvadratnyih-360423/

52. Сотни миллионов на аренду офиса, картины и замену техники тратит Фонд медстрахования.

<https://neonomad.kz/sotni-millionov-na-arendu-ofisa-kartiny-i-zamenu-tehniki-tratit-fond-medstrahovaniya/>

53. Факты конфликта интересов при госзакупках установили в филиалах

«Казводхоза». https://forbes.kz/news/2019/11/16/newsid_212791

**Изменения и дополнения
в Закон РК «О государственной службе»**

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

...

17) конфликт интересов - противоречие между личными интересами государственного служащего и его должностными ~~полномочиями~~ обязанностями, при котором личные интересы государственного служащего могут привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению им своих должностных обязанностей;

...

**Глава 8. СЛУЖЕБНАЯ ЭТИКА И КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

10. Государственному служащему запрещается осуществлять должностные полномочия, если имеется конфликт интересов.

11. Государственный служащий обязан принимать меры по предупреждению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

12. Государственный служащий обязан в письменной форме в течение трех рабочих дней уведомить своего непосредственного руководителя или руководство государственного органа о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Непосредственный руководитель или руководство государственного органа по обращению государственного служащего или при получении информации из других источников обязаны своевременно принимать меры по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов, но не позднее тридцати рабочих дней с момента обращения или получения информации.

13. К мерам по выявлению конфликта интересов относятся:

7) декларирование государственным служащим, его близкими родственниками своих доходов, расходов, имуществ, активов и обязательств при поступлении на государственную службу;

8) изучение наличия родства и иной тесной связи с работодателем и подчиненными при приеме на государственную службу;

9) установление аффилированных субъектов с руководителями государственных органов при осуществлении ими государственных закупок в соответствии с законодательством о государственных закупках;

10) информирование вышестоящего руководителя либо комиссии по этике соответствующего органа о возникновении конфликта интересов;

11) рассмотрение и изучение заявлений и жалоб, поступивших в адрес государственного органа и (или) организации;

12) мониторинг и анализ публикаций и сообщений в средствах массовой информации.

Проверка деклараций о доходах, расходах, имуществе, активов и обязательств осуществляется уполномоченным по этике государственных органов.

14. К мерам по урегулированию конфликта интересов относятся:

4) разъяснение государственному служащему о наличии или возможном наличии конфликта интересов;

5) разъяснение государственному служащему о его обязанностях и правах в ситуации конфликта интересов;

6) поручить другому государственному служащему исполнение должностных полномочий государственного служащего по вопросу, в связи с которым возник или может возникнуть конфликт интересов.

15. К мерам по предотвращению конфликта интересов относятся:

7) отстранение государственного служащего от выполнения должностных обязанностей;

8) устранение государственным служащим личного интереса;

9) ограничение доступа государственного служащего к определенной информации, относящейся к конфликту интересов;

10) отказ (отвод) государственного служащего от участия в принятии решения, относящегося к конфликту интересов;

11) изменение должностных обязанностей государственного служащего, исключающих конфликт интересов;

12) перевод государственного служащего на должность, не связанную с конфликтом интересов.

16. К мерам по предупреждению конфликта интересов относятся:

4) принятие нормативных правовых актов, устанавливающих и регламентирующих предупреждение, выявление, предотвращение и урегулирование конфликта интересов в сфере государственной службы;

5) анализ международного опыта и служебных проверок деятельности государственного служащего по результатам наступивших последствий от конфликта интересов с выработкой мер упреждающего характера;

6) периодическое информирование государственных служащих о результатах проверок заявлений, жалоб, сообщений о наличии конфликта интересов.

17. Руководство государственного органа или уполномоченный по этике протоколирует все ситуации реального конфликта интересов и сообщает государственному служащему о конкретных принятых мерах по урегулированию конфликта интересов.

18. Акты или договоры, изданные или заключенные государственными служащими с умышленным нарушением положений настоящей главы Закона, могут быть признаны судом недействительными.

10. СУБЪЕКТЫ, ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЗА РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛОЖЕНИЙ НАСТОЯЩЕГО ЗАКОНА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ,

ВЫЯВЛЕНИЮ, ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ.

К субъектам, ответственным за реализацию положений настоящего Закона по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов относятся уполномоченный государственный орган в сфере государственной службы, руководитель государственного органа, уполномоченный по этике государственного органа, служба управления персоналом государственного органа.

11. УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ:

5) координирует работу государственных органов по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

6) разрабатывает проекты нормативных правовых актов, методических рекомендаций по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов в сфере государственной службы;

7) организует научную проработку и обучение государственных служащих лиц по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

8) осуществляет мониторинг и анализ деятельности уполномоченных по этике государственных органов.

12. РУКОВОДИТЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА:

7) обеспечивает своевременное принятия мер по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

8) создает и обеспечивает условия для эффективной работы уполномоченного по этике;

9) разрабатывает и утверждает ведомственные нормативные правовые акты по конфликту интересов;

10) принимает решение о проведении служебной проверки деятельности государственного служащего по результатам наступивших последствий от конфликта интересов, в том числе по восстановлению общественного доверия;

11) применяет дисциплинарные взыскания за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов;

12) применяет меры поощрения за добросовестное служебное поведение при возникновении конфликта интересов.

13. СЛУЖБА УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА:

4) ежеквартально информирует уполномоченный орган в сфере государственной службы о выявленных конфликтах интересов и принятых мерах

5) вносит изменения в должностные обязанности государственного служащего;

6) осуществляет перевод государственного служащего на должность, не связанную с конфликтом интересов

13. Государственный служащий, его непосредственный руководитель и руководство государственного органа несут дисциплинарную ответственность за непринятие мер по предотвращению и урегулированию известных им случаев конфликта интересов.

Изменения и дополнения в ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
от 18 ноября 2015 года № 410-V
«О противодействии коррупции»

Статья 11. Меры финансового контроля

1. В целях осуществления мер финансового контроля лица, определенные настоящей статьей, представляют следующие декларации физических лиц:

- 1) декларацию об активах и обязательствах;
- 2) декларацию о доходах и имуществе.

2. Декларацию об активах и обязательствах представляют:

1) кандидаты в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихатов, акимы городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, а также в члены выборных органов местного самоуправления и их близкие родственники - до регистрации в качестве кандидата;

2) лица, являющиеся кандидатами на государственную должность либо должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, и их близкие родственники, за исключением лиц, указанных в подпункте 1) настоящего пункта, - до вынесения акта должностного лица (органа), имеющего право назначения на должность, о назначении на должность (по состоянию на первое число месяца представления декларации).

3. Декларацию о доходах и имуществе представляют:

- 1) лица, занимающие ответственную государственную должность, и их ~~супруги~~ близкие родственники;
- 2) лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и их близкие родственники;
- 3) должностные лица и их близкие родственники;
- 4) лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и их близкие родственники .

4. В случае приобретения в течение отчетного календарного года имущества, определенного налоговым законодательством Республики Казахстан, лица, указанные в пункте 3 настоящей статьи, в декларации о доходах и имуществе отражают сведения об источниках покрытия расходов на приобретение указанного имущества.

9. Опубликованию в срок не позднее 31 декабря года, следующего за отчетным календарным годом, подлежат сведения, отраженные в декларациях физических лиц, которые представили следующие лица и их близкие родственники:

- 1) занимающие политические государственные должности;
- 2) занимающие административные государственные должности корпуса «А»;
- 3) депутаты Парламента Республики Казахстан;

- 4) судьи Республики Казахстан;
- 5) лица, исполняющие управленческие функции в субъектах квазигосударственного сектора.

Статья 15. Конфликт интересов

3. Лица, указанные в пункте 1 настоящей статьи, обязаны в письменной форме уведомить непосредственного руководителя либо руководство организации, в которой они работают, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только им станет об этом известно.

Первый руководитель государственного органа уведомляет уполномоченный орган по противодействию коррупции о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Дополнения в Указ Президента Республики Казахстан
от 29 декабря 2015 года № 153
«Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан
(Правила служебной этики государственных служащих)»

ПОЛОЖЕНИЕ
об уполномоченном по этике

«2. Основные функции уполномоченного по этике

4. Уполномоченный по этике в пределах своей компетенции осуществляет следующие функции:

...

18) в составе комиссии рассматривает и выносит рекомендации по поступившим заявлениям и сообщениям о конфликте интересов государственного служащего;

19) информирует руководителя государственного органа о наличии конфликта интересов государственного служащего;

20) проводит разъяснительную работу среди государственных служащих по предупреждению, выявлению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также по разъяснению законодательства, регламентирующего порядок урегулирования конфликта интересов;

21) проводит проверку заявлений, жалоб, сообщений о наличии конфликта интересов государственного служащего;

22) проверяет декларации доходов, расходов, имущества, активов и обязательств при поступлении кандидата на государственную службу;

23) информирует уполномоченный государственный орган о нарушениях требований к конфликту интересов, а также принятых по этим фактам мерах.

Экспертное интервью

Наименование исследования: Разработка системных мер по предотвращению конфликта интересов.

Исследователи: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

Цель исследования: определение эффективных нормативно-правовых и организационных мер, направленных на профилактику, выявление и урегулирование конфликта интересов на государственной службе.

Уважаемый участник!

– Мы бы хотели поблагодарить Вас за согласие принять участие в экспертном интервью в нашем исследовании. Наше исследование направлено на то, чтобы проанализировать систему урегулирования конфликта интересов, а также изучить систему доверительного управления. Конечной целью данного исследования является разработка рекомендаций по совершенствованию института урегулирования конфликта интересов на госслужбе.

Ваши ответы конфиденциальны и будут использованы только в рамках данного исследования. Само интервью проводится анонимно, никто не будет знать Вашего имени и других данных.

В этой связи просим Вас открыто и объективно отвечать на все вопросы.

1) Какой тип конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан, на Ваш взгляд, является наиболее коррупциогенным, какой надо предотвращать в первую очередь (*конфликт интересов, связанный с решением кадровых вопросов, управлением государственной недвижимостью, осуществлением государственных закупок, принятием подарков и получением услуг т. п.*)? Почему?

2) Как вы считаете, какие органы власти, государственные и квазигосударственные организации наиболее подвержены коррупционным рискам, связанным с конфликтом интересов? Почему?

3) С какими видами конфликта интересов вы сталкивались в своей профессиональной деятельности? Какая помощь вам была бы полезна при урегулировании конфликта интересов (*законодательные требования, централизованная координация, тренинги, консультации и т. д.*)?

4) Как вы считаете, насколько эффективны действующие нормы по профилактике, выявлению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан? В чем состоят основные пробелы в административных и судебных практиках?

5) Могли бы Вы порекомендовать меры по совершенствованию института урегулирования конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан? Например, может у Вас есть предложения по:

- внесению изменений в отдельные нормативные правовые акты или должностные инструкции;
- созданию необходимых судебных и административных прецедентов;
- повышению прозрачности решений, принимаемых государственными служащими всех уровней;
- изменению культуры государственного управления;
- или другое.

6) Какой зарубежный опыт по профилактике, выявлению и урегулированию конфликта интересов, на Ваш взгляд, мог бы быть эффективным с учетом устоявшихся норм поведения в системе государственного управления Республики Казахстан?

7) Как Вы думаете, что необходимо сделать, чтобы государственные служащие были заинтересованы в предотвращении и урегулировании ситуаций, связанных с конфликтом интересов?

8) Как вы считаете, работают ли действующие нормы по предупреждению конфликта интересов на государственной службе при осуществлении доверительного управления и аренды офисов государственными и квазигосударственными органами? Знакомы ли вы с практиками, когда госслужащие, являясь держателями активов, одновременно принимают решения в этой сфере? Существует ли проблема в обеспечении прозрачности при размещении госорганов в частных зданиях? Какие меры вы можете предложить для профилактики конфликта интересов при решении подобных вопросов?