О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

ТЛЕМБАЕВА Жанна Урумбасаровна, заместитель директора Института законодательства Республики Казахстан, кандидат юридических наук, доцент
010000, Казахстан, г. Астана, пр. Мангилик Ел, 8
E-mail: zhanna.ot@mail.ru

В статье рассматриваются некоторые проблемы правового регулирования конфликта интересов в Республике Казахстан как одной из важных составляющих государственной антикоррупционной политики, анализируются процедуры профилактики, выявления и урегулирования конфликта интересов в законодательстве страны, а также предлагаются пути их совершенствования.

Правовое регулирование в этой сфере отличается неполнотой и нуждается в совершенствовании и, прежде всего, в совершенствовании понятия «конфликт интересов». Данное понятие, закрепленное законодательством Республики Казахстан, не раскрывает содержание формулировки «личный интерес», и остается не ясным, охватываются ли интересы родственников государственного служащего, должностного лица, других лиц и организаций, связанных дружескими и иными отношениями.

Отмечается, что в Казахстане неоднократно поднимался вопрос о расширении круга субъектов коррупционного правонарушения. Автор на основе проведенного анализа законодательства и правоприменительной практики предлагает распространить нормы о конфликте интересов не только на лиц, занимающих государственную должность, и лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, но и на иные публичные сферы правоотношений, в частности адвокатскую и нотариальную деятельность, деятельность судебных исполнителей и др.

Реализация данных предложений позволит усовершенствовать законодательство, механизмы предотвращения конфликта интересов и практику его применения в государственных органах.

Отдельное внимание в статье уделено такому эффективному превентивному механизму противодействия коррупции в Республике Казахстан, как анализ и выявление коррупционных рисков. В результате такого анализа выявлены системные недостатки, характерные для большинства государственных органов, в частности связанные с несовершенством процедур оказания государственных услуг, наличием дискреционных полномочий в нормативных правовых актах, конфликтом интересов.

Ключевые слова: конфликт интересов, государственный служащий, профилактика конфликта интересов, субъект коррупционного правонарушения.

ON SOME LEGAL ISSUES REGULATION OF THE CONFLICT OF INTEREST IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Zh. U. TLEMBAEVA, deputy director of the Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan, candidate of legal sciences, associate professor
8, Mangilik Yel ave., Astana, Kazakhstan, 010000
E-mail: zhanna.ot@mail.ru

The article examines the problems of legal regulation of the conflict of interest in the Republic of Kazakhstan as one of the important components of the state anti-corruption policy, analyzes procedures for the prevention, identification and settlement of conflicts of interest in the legislation of the republic, and suggests ways to improve them in Kazakhstan.

Legal regulation in this area is incomplete. Therefore, it needs to be improved, especially in the following spheres: the notion of “conflict of interest”, the expansion of the scope of the subject of corruption offense, and the legislative consolidation of the obligations of former civil servants to prevent conflicts of interest in the event of their transition to the private sector. Surprisingly the implementation of these proposals will improve the legislation, mechanisms for preventing conflicts of interest and the practice of its application in state bodies.

The concept of “conflict of interest” fixed by the legislation of the Republic of Kazakhstan does not disclose the content of the phrase “personal interest”, it is not clear whether the interests of relatives of a civil servant, official, other persons and organizations associated with him or her friendly and other relations.

It is noted that the issue of expanding the range of the subject of corruption offense has been repeatedly raised in Kazakhstan. The author on the basis of the analysis of legislation and law enforcement practice, proposes to extend the rules of conflict of interest not only in relation to persons holding responsible public office, as well as persons authorized to perform public functions, and equated to them persons, officials, but also in other public areas of legal relations, in particular, legal, notarial activities, activities of bailiffs, etc.

The implementation of these proposals will improve the legislation, mechanisms for preventing conflicts of interest and its application in state bodies.

Special attention is paid to such an effective preventive mechanism in combating corruption in the Republic of Kazakhstan as analysis and identification of corruption risks. This institution is actively used in the OECD countries and has found consolidation in the new Law "on combating corruption". As a result of such analysis, the system shortcomings characteristic of most state bodies are revealed. Most of them are related to the imperfection of the procedures for the provision of public services, the presence of discretionary powers in regulatory legal acts; conflict of interest.

Keywords: conflict of interest, civil servant, prevention of conflict of interest, subject of corruption offense.

DOI: 10.12737/art.2018.3.8

За годы независимости в Республике Казахстан (РК) сформирована эффективная система противодействия коррупции, отвечающая современным международным стандартам. Антикоррупционная политика в Казахстане получила положительную оценку в Индексе восприятия коррупции. За 2017 г. Казахстан занял 122 место среди 180 стран мира, набрав 31 балл, улучшив свой показатель на 2 балла¹. Это позволившее выйти из категории наиболее коррумпированных стран достижение является самым высоким показателем для нашей страны с момента первого участия в рейтинге (1999 г.).

По мнению экспертов, основные положительные изменения в рейтинге обусловлены практической реализацией Плана нации и Антикоррупционной стратегией, выразившейся в обеспечении широкого доступа к информации, прозрачности и подотчетности деятельности госорганов, а также в совершенствовании процесса оказания государственных услуг. Указанными документами рекомендовано дальнейшее повышение доверия граждан к государственным органам, обеспечение прозрачности и эффективности при реализации крупных национальных проектов, а также усиление правовых норм, регулирующих конфликт интересов и ответственность за недекларирование доходов².

Формирование правовых и институциональных основ антикоррупционной политики началось с принятием Указа Президента РК от 17 марта 1992 г. № 684 «О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступности и коррупцией». Фундаментальные основы противодействия коррупции в Республике Казахстан нашли отражение в Страте-

Государство и общество должны единым фронтом выступить против коррупции. Коррупция — не просто правонарушение. Она подрывает веру в эффективность государства и является прямой угрозой национальной безопасности. Мы должны резко усилить борьбу с коррупцией, в том числе посредством совершенствования антикоррупционного законодательства, с тем чтобы достичь нашей конечной цели — искоренить коррупцию как явление.

Стратегия «Казахстан-2050»

гии «Казахстан-2050»³. Президент РК Н. А. Назарбаев определил искоренение коррупции как явления в качестве одного из ключевых приоритетов по вхождению в тридцатку наиболее конкурентоспособных стран мира.

Стратегия «Казахстан-2050» обозначила необходимость качественно новых подходов противодействия коррупции, нашедших отражение в Антикоррупционной стратегии Казахстана на 2015—2025 гг., Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 г.⁴, Стратегии национальной безопасности Республики Казахстан. Она заложила основы новой системы противодействия коррупции, приоритетами которой являются меры по предупреждению коррупционных действий.

В Планах нации «100 конкретных шагов» по реализации пяти институциональных реформ Глава государства отметил, что в настоящее время «модернизирована не только система государственной службы, но и противодействия коррупции, которая максимально ориентирована на предупреждение коррупционных проявлений»⁵. Так, взамен ранее принятой модели,

³ См.: Послание Президента РК — Лидера нации Н. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия “Казахстан-2050”: новый политический курс состоявшегося государства». URL: http://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-lidera-nacii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazahstana-strategiya-kazakhstan-2050-novyi-politicheskii (дата обращения: 10.04.2018).

⁴ См. указы Президента РК от 26 декабря 2014 г. № 986 «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015—2025 годы»; от 15 февраля 2018 г. № 636 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан».

⁵ Назарбаев Н. А. План нации — Путь к казахстанской мечте. URL: http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/press_conferences/statya-glavy-gosudarstva-plan-nacii-put-k-kazahstanskoi-mechte (дата обращения: 05.04.2018).

¹ См.: В Индексе восприятия коррупции Казахстан поднялся на 122 строчку. URL: <http://tikazakhstan.org/> (дата обращения: 12.04.2018).

² См.: Национальный доклад о противодействии коррупции. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korrupcii> (дата обращения: 04.04.2018).

которая характеризовалась применением карательных мер, безусловным приоритетом выступает превенция коррупции и переход на точечное использование уголовно-правовых инструментов преимущественно в тех сферах, где наблюдаются наибольшие коррупционные риски. При этом меры по предотвращению коррупции будут применяться поэтапно в сферах деятельности организаций государственного и квазигосударственного секторов, имеющих высокие коррупционные риски. Был определен комплекс современных превентивных мер, среди которых — антикоррупционный мониторинг, анализ коррупционных рисков, формирование антикоррупционной культуры с ежегодным подведением итогов и выработкой конкретных рекомендаций в Национальном докладе.

Правовое развитие исследуемой категории связано с законодательным обеспечением государственной антикоррупционной политики и принятием ряда законов. На сегодняшний день в Казахстане процедуры профилактики, выявления и урегулирования конфликта интересов закреплены в ряде законодательных актов: в Гражданском и Трудовом кодексах, Кодексе «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)», законах «О государственной службе Республики Казахстан», «О противодействии коррупции», «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью», «Об аудиторской деятельности», «О государственном имуществе», «О саморегулировании», «Об оценочной деятельности в Республике Казахстан» и др.

Закон РК от 18 ноября 2015 г. № 410-V «О противодействии коррупции» определил конфликт интересов как «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 ненадлежащему исполнению ими своих должностных полномочий» (подп. 5 ст. 1).

При этом Закон не раскрывает содержание формулировки «личный интерес». Вместе с тем не совсем ясно, охватывает ли она интересы родственников государственного служащего, должностного лица, других лиц и организаций, связанных с ним дружескими и иными отношениями. В этом контексте представляет интерес опыт Российской Федерации, где Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 10) категория конфликта интересов раскрывается через понятие личной заинтересованности, под которой понимается «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и бес-

пристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)».

При этом в Законе отдельно закреплено понятие «личная заинтересованность», под которой понимается «возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 настоящей статьи, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в части 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями».

В соответствии со ст. 15 Закона РК «О противодействии коррупции» лицам, занимающим ответственную государственную должность, а также лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и приравненным к ним лицам, должностным лицам запрещается осуществлять должностные обязанности, если имеется конфликт интересов. Указанные лица должны принимать меры по предотвращению и разрешению конфликта интересов. Они 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. Непосредственный руководитель либо руководство организации по обращениям указанных лиц или при получении информации из других источников обязаны своевременно принимать следующие меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов:

1) отстранить указанных лиц от исполнения должностных обязанностей и поручить другому лицу исполнение должностных обязанностей по вопросу, в связи с которым возник или может возникнуть конфликт интересов;

2) изменить должностные обязанности;

3) принять иные меры по устранению конфликта интересов.

Аналогичные нормы предусмотрены и в ст. 51 Закона РК от 23 ноября 2015 г. № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан», ст. 6 Закона РК от 6 января 2011 г. № 380-IV «О правоохранительной службе».

Как указывалось выше, запрет на осуществление должностных обязанностей, если имеется конфликт интересов, установлен Законом РК «О противодействии коррупции» в отношении лиц, занимающих ответственную государственную должность, а также лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и приравненных к ним лиц,

должностных лиц. Следует отметить, что в Казахстане неоднократно поднимался вопрос о расширении круга субъектов коррупционного правонарушения. Анализ положений ратифицированной Казахстаном Конвенции ООН против коррупции 2003 г. (в соответствии с Законом РК от 4 мая 2008 г. № 31-IV) показывает, что понятие «публичное должностное лицо», содержащееся в вышеуказанной Конвенции ООН против коррупции, значительно шире, нежели в Законе «О противодействии коррупции». К субъектам коррупционных деяний фактически относятся любые лица, выполняющие публичные функции или предоставляющие какие-либо публичные услуги, как это определяется во внутреннем законодательстве каждого государства (подп. «а» ст. 2). В связи с этим полагаем необходимым распространить нормы о конфликте интересов и на иные публичные сферы правоотношений, в частности адвокатскую, нотариальную деятельность, деятельность судебных исполнителей и др.

Интересным также представляется положение Конвенции ООН против коррупции о разработке кодексов поведения представителей частных организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, либо представителей всех соответствующих профессий (подп. «b» п. 2 ст. 12). Согласно положениям Конвенции обязательства по предотвращению конфликта интересов распространяются и на бывших государственных служащих, которые продолжили профессиональную деятельность в частном секторе. Подпункт «e» п. 2 ст. 12 Конвенции предусматривает в числе мер «предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор».

Однако подп. 10 ст. 10 Закона РК «О государственной службе» единственным обязательством государственного служащего, остающимся в силе после прекращения государственной службы (за исключением случаев увольнения по отрицательным мотивам), является хранение государственных секретов и иных охраняемых законом тайн в течение времени, установленного законом. В связи с этим для более эффективного урегулирования или предотвращения конфликта интересов полагаем целесообразным рассмотреть возможность законодательного закрепления норм, вводящих запрет последующей деловой активности бывших государственных должностных лиц, связанной с представлением интересов органи-

заций, которые ранее обращались в государственный орган, по вопросам, входившим в компетенцию бывших сотрудников.

Отметим, что в таких странах, как Норвегия, Австралия, Новая Зеландия, Испания, Италия, законодательно закреплены обязательства бывших государственных служащих по предотвращению конфликта интересов в случае их перехода в частный сектор. Например, в Великобритании служащие высших ступеней в течение двух лет после отставки имеют право поступить на работу вне государственного аппарата только с разрешения правительства, причем для высших двух рангов решение принимается на уровне комитета советников при премьер-министре. Служащие более низких рангов тоже обязаны получать разрешения, если они намерены поступить на работу в фирмы, с которыми были ранее связаны по службе, либо имели доступ к конфиденциальной информации о конкурентах своих потенциальных нанимателей⁶.

В США для государственных служащих предусмотрено ограничение их деловой активности в течение двух лет после выхода в отставку. Им также запрещено выполнение представительских функций при разрешении исполнительными органами дел, которые были в компетенции данного госслужащего в течение года, предшествовавшего прекращению государственной службы⁷.

В Канаде на основании п. 81 Акта о Парламенте⁸ учреждена должность Уполномоченного по этике и конфликтам интересов. В случае наличия существенных оснований полагать, что действующий или бывший государственный служащий нарушил положения Закона о конфликте интересов, Уполномоченный по запросу членов Сената, Палаты общин либо по собственной инициативе начинает расследование.

Важно подчеркнуть, что законодатель, вводя в государственно-служебный оборот дефиницию «конфликт интересов», дополняет данное нововведение нормой о дисциплинарной ответственности государственного служащего, его вышестоящих руководителей за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов. Пункт 4 ст. 51 Закона РК «О государственной службе» предусматривает дисциплинарную ответственность государственного служащего, его непосредственного руководителя, а также руководства государственного органа за непринятие мер по предотвращению и урегулированию известных им случаев конфликта интересов. Кроме того, Закон

⁶ См.: Конфликт интересов как коррупциогенный фактор. URL: <http://www.indem.ru/corrupt/golovsh/52.htm> (дата обращения: 03.04.2018).

⁷ См.: Новое в антикоррупционном законодательстве Республики Казахстан. URL: <https://articlekz.com/article/6143> (дата обращения: 03.04.2018).

⁸ См.: Parliament of Canada Act. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-1.pdf>.

РК «О противодействии коррупции» распространяет понятие «конфликт интересов» не только на государственных служащих, но и на другие категории лиц: лиц, занимающих ответственную государственную должность; лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций; лиц, приравненных к ним; должностных лиц (подп. 5 ст. 1).

Для повышения эффективности применения данных норм необходимо дополнить их нормами, регламентирующими процессуальные аспекты конфликта интересов на государственной службе. В этом контексте заслуживает изучения опыт Российской Федерации, где для урегулирования конфликтов интересов в государственных органах предусмотрено создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

В Казахстане выработана достаточно развитая система ограничительных мер, распространяемых на государственных служащих. Так, ст. 12 Закона РК «О противодействии коррупции» предусмотрены антикоррупционные ограничения в отношении лиц, занимающих ответственную государственную должность, в том числе и кандидатов на данные должности. В частности, установлен перечень видов деятельности, несовместимых с выполнением государственных функций, в том числе занятие предпринимательской деятельностью субъектами, недопустимость совместной службы (работы) близких родственников, супругов и свойственников, конфликт интересов и т. д. Законом РК «О правоохранительной службе» установлены ограничения при принятии на правоохранительную службу лиц, отказавшихся принять на себя ограничения, связанные с пребыванием сотрудника на правоохранительной службе, и антикоррупционные ограничения (подп. 3 п. 2 ст. 6).

Как было отмечено выше, правовое регулирование «конфликта интересов» имеет место в гражданском и предпринимательском законодательстве. Собственно, термин «конфликт интересов» впервые стал применяться именно в сфере предпринимательской деятельности. Однако он практически не содержит положений, раскрывающих понятие и содержание категории «конфликт интересов». Например, в п. 1 ст. 15 Предпринимательского кодекса от 29 октября 2015 г. № 375-V указывается, что «при введении и осуществлении государственного регулирования предпринимательства должны исключаться факты конфликта интересов и избирательного применения права».

Пункт 6 ст. 53 Закона РК от 13 мая 2003 г. № 415-II «Об акционерных обществах» содержит указание на то, что совет директоров должен «отслеживать и по возможности устранять потенциальные конфликты интересов на уровне должностных лиц и акционеров, в том числе неправомерное использование собственности общества и злоупотребление при совершении сделок, в которых имеется заинтересован-

ность». В данной норме дается указание на «неправомерное использование собственности общества и злоупотребление при совершении сделок, в которых имеется заинтересованность», что может быть истолковано как часть конфликта интересов. Совету директоров предписано совершать определенные действия (отслеживать и по возможности устранять потенциальные конфликты интересов). Однако отсутствие понятия «конфликт интересов» в данных сферах может вызвать затруднения в правоприменительной практике, когда потенциальные конфликты интересов, возникающие в той или иной сфере, могут быть истолкованы различным образом.

Решением данной проблемы может быть установление понятия «конфликт интересов» с учетом сферы его применения. Так, подп. 7 ст. 1 Закона РК от 12 ноября 2015 г. № 390-V «О саморегулировании» дает определение понятия «конфликт интересов в саморегулировании».

За непринятие мер по предотвращению и урегулированию случаев конфликта интересов на государственной службе действующим законодательством предусматривается дисциплинарная ответственность (п. 4 ст. 51 Закона РК «О государственной службе»). В ст. 44 названного Закона дисциплинарным проступком наряду с другими действиями признается «умышленное непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов».

За совершение дисциплинарного проступка на государственных служащих налагаются следующие виды взысканий: 1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии или понижение в государственной должности; 5) увольнение с занимаемой государственной должности (п. 3 ст. 44).

Следует отметить, что действующий перечень наказаний в целом соответствует зарубежному опыту правового регулирования ответственности субъектов конфликта интересов. Так, в соответствии с гл. 15 Закона Австралии «О государственной службе»⁹ в случае нарушения государственным служащим положений Кодекса о поведении (Code of Conduct), регламентирующего обязанность служащего по предотвращению конфликта интересов, руководитель уполномоченного государственного органа обладает полномочиями по определению следующих видов ответственности: прекращение договора; понижение в должности; сокращение заработной платы; вычеты из заработной платы в порядке штрафа; выговор.

В Норвегии согласно Акту о государственном администрировании¹⁰ в случае нарушения принципа

⁹ См.: Public Service Act. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00270>.

¹⁰ См.: Public Administration Act. URL: <https://www.sdir.no/contentassets/83952ba07df145b18d035886ddd28bf0/public-administration-act.pdf?t=1523857180727>.

беспристрастности при осуществлении должностных обязанностей государственным служащим в связи с конфликтом интересов следует автоматическое отстранение/дисквалификация (*automatic disqualification*) государственного служащего от принятия решения касательно осуществления тех или иных задач, затронутых данным конфликтом.

В США субъектам конфликта интересов в сфере финансов в соответствии с § 216 Статута 18 U. S. C.¹¹ назначается одно из следующих наказаний: лишение свободы сроком до одного года; штраф; лишение свободы сроком до одного года и штраф. Кроме того, Генеральный прокурор вправе подать гражданский иск в соответствующий окружной суд США против субъекта преступления, который в случае удовлетворения исковых требований обязуется выплатить штраф не более 50 тыс. долл. США либо предоставить полную сумму, ставшую причиной конфликта интересов в финансовой сфере, в зависимости от того, какая из двух сумм больше.

В Японии согласно положениям Закона «О национальной государственной службе»¹² в случае нарушения государственным служащим Этического кодекса назначаются следующие виды дисциплинарной ответственности: увольнение; приостановление должностных обязанностей; вычет из заработной платы; выговор.

Урегулирование конфликта интересов как разновидность антикоррупционного механизма нашло широкое применение за рубежом. Однако в Республике Казахстан как сама концепция конфликта интересов, так и эффективные политики по управлению конфликтами интересов на государственной службе еще не получили должного развития. В результате проявления конфликтов интересов на казахстанской государственной службе нередко приводят к негативным последствиям.

Во-первых, нарушение регламентированных законом ограничений и запретов государственным служащим, а также возникновение противоречий между его личной заинтересованностью и должностными полномочиями создают потенциальные риски совершения коррупционных правонарушений.

Во-вторых, вследствие допущения конфликта интересов нарушается установленный порядок государственного управления, когда юридические механизмы осуществления государственной власти замещаются внеправовыми — материальной или иной личной выгодой для государственного служащего или связанных с ним общими интересами лиц.

В-третьих, в случае неурегулирования конфликта интересов государственный служащий или связанные с ним лица получают необоснованные преимущества перед иными гражданами, юридически-

ми лицами, действующими в установленном законом порядке, а также перед другими государственными служащими, не использующими свои служебные полномочия в личных интересах¹³.

Однако ситуации конфликта интересов во многом определяются не только несовершенством законодательства о государственной службе, но и слабой практикой его применения в ведомствах ввиду различных причин. Между тем эти ситуации приводят к снижению качества выполнения должностных функций и, как справедливо отмечает А. Ф. Ноздрачев, ставят под угрозу ценности института государственной (муниципальной) службы, поражая организационные, правовые и нравственные основы государства¹⁴.

В настоящее время в Казахстане принимаются меры по устранению причин и условий, способствующих коррупции. Эффективным превентивным механизмом в противодействии коррупции являются анализ и выявление коррупционных рисков. Этот институт активно применяется в странах ОЭСР и нашел закрепление в Законе РК «О противодействии коррупции».

Он разделен на два вида — внутренний и внешний. Внутренний анализ проводят государственные органы самостоятельно. За 2015 г. профильная деятельность на наличие коррупционных рисков проанализирована пятью центральными и 16 местными исполнительными органами. По их итогам какие-либо риски не установлены. Полномочия по проведению внешнего анализа возложены на уполномоченный орган совместно с анализируемыми ведомствами.

В 2016 г. проведен анализ коррупционных рисков в деятельности ряда государственных органов и их структурных подразделений: Комитета по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами Министерства национальной экономики; Департамента организационно-мобилизационной работы Генерального штаба Вооруженных Сил; Комитета административной полиции Министерства внутренних дел; Министерства энергетики. На местах внешнему анализу подверглась деятельность 158 территориальных подразделений, подведомственных организаций центральных государственных и местных исполнительных органов. В результате выявлены системные недостатки,

¹³ Методическое пособие по вопросам конфликта интересов на государственной службе Республики Казахстан разработано Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/metodicheskoe-posobie-po-voprosam-konflikta-interesov-na-gosudarstvennoy-sluzhbe-respubliki> (дата обращения: 04.04.2018).

¹⁴ См.: Глазырин Т. С., Козлов Т. Л., Колосова Н. М. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016. С. 15.

¹¹ URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18>.

¹² См.: National Public Service Act. URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=338221.

характерные для большинства госорганов. Как правило, они связаны с несовершенством процедур оказания государственных услуг, наличием дискреционных полномочий в нормативных правовых актах; конфликтом интересов¹⁵.

В целях реализации Антикоррупционной стратегии Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции совместно с общественными организациями с 2017 г. реализуется проект «Предотвращение и разрешение конфликта интересов», инициированный ими на I Конгрессе гражданских инициатив по противодействию коррупции. С начала года проведен «мониторинг 2211» государственных органов и учреждений на предмет совместной работы близких родственников и возникновения других форм конфликта интересов. По результатам мониторинга (анализ коррупционных рисков, изучение должностных обязанностей и персональных данных работников государственных органов и учреждений, анализ обращений физических и юридических лиц, плановые проверки) установлено 153 факта наличия конфликта интересов.

Из указанного числа фактов конфликты интересов выявлены в следующих сферах: трудоустройство либо совместная работа — 133, государственные закупки (нахождение в составе конкурсной комиссии либо участие близких родственников) — 7, наложение дисциплинарных взысканий (проведение служебного расследования заинтересованным лицом) — 4, премирование (оказание предпочтения близким родственникам) — 3, земельные отношения (нахождение в земельных комиссиях) — 2, жилищные отношения

(нахождение в жилищных комиссиях) — 2, сельское хозяйство (нахождение в комиссии по оценке диагностических болезней животных) — 2¹⁶. Рекомендации по улучшению ситуации находят отражение в ежегодном Национальном докладе о противодействии коррупции, который содержит всеобъемлющую информацию о проводимой в стране работе по противодействию коррупции.

В целях разъяснения особенностей правового регулирования в сфере профилактики, выявления и урегулирования конфликта интересов, повышения эффективности применения норм о конфликте интересов в 2016 г. Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции разработано Методическое пособие по вопросам конфликта интересов на государственной службе. В данном документе приводится анализ типичных ситуаций, связанных с конфликтом интересов на государственной службе Республики Казахстан.

В заключение отметим, что столь представительный Форум, посвященный правовым и этическим аспектам регулирования конфликта интересов на государственной и гражданской службе, дает нам возможность рассмотреть различные механизмы предотвращения конфликта интересов как одной из серьезных причин, способствующих коррупционным проявлениям. При этом успех административных реформ зависит в том числе от решения актуальной проблемы юридической теории и практики — разумного сочетания частных и публичных интересов на государственной и гражданской службе. Полагаем, это потребует дальнейшей проработки данного вопроса как на нормотворческом, так и на правоприменительном уровне.

¹⁵ См.: Национальный доклад о противодействии коррупции. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korruptcii> (дата обращения: 04.04.2018).

¹⁶ См.: Национальный доклад о противодействии коррупции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- В Индексе восприятия коррупции Казахстан поднялся на 122 строчку. URL: <http://tikazakhstan.org>.
- Глазырин Т. С., Козлов Т. Л., Колосова Н. М. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016.
- Конфликт интересов как коррупционный фактор. URL: <http://www.indem.ru/corrupt/golovsh/52.htm>.
- Назарбаев Н. А. План нации — Путь к казахстанской мечте. URL: http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/press_conferences/statya-glavy-gosudarstva-plan-nacii-put-k-kazahstanskoi-mechte.
- Национальный доклад о противодействии коррупции. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korruptcii>.
- Новое в антикоррупционном законодательстве Республики Казахстан. URL: <https://articlekz.com/article/6143>.
- Послание Президента РК — Лидера нации Н. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия “Казахстан-2050”: новый политический курс состоявшегося государства». URL: http://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-lidera-nacii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-strategiya-kazakhstan-2050-novy-politicheskii.