



# **МҮДДЕЛЕР ҚАҚТЫҒЫСЫНЫҢ АЛДЫН АЛУ БОЙЫНША ЖҮЙЕЛІ ШАРАЛАРДЫ ӘЗІРЛЕУ**

Мүдделер қақтығысының алдын алу бойынша жүйелі шараларды әзірлеу– Ж.Қ.Рысбекованың ғылыми жетекшілігімен, Қазақстан, Нұр-Сұлтан, 2020 ж., 96 б.

«Мүдделер қақтығысының алдын алу бойынша жүйелі шараларды әзірлеу» зерттеуі Астана мемлекеттік қызмет хабының (әрі қарай - Хаб) мемлекеттік басқарудың ғылыми мектебін қолдау бойынша жобасы шеңберінде Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы (әрі қарай – Академия) тарапынан жүргізілді.

Бұл жұмыс Хабтың веб-сайтында үш тілде авторлық редакцияда жарияланып отыр. Сұрақтар туындаған жағдайда, орыс тіліндегі түпнұсқа жүгінген жөн немесе жоба жетекшілеріне тікелей байланысуға болады.

## ОРЫНДАУШЫЛАР ТІЗІМІ

Жоба жетекшісі	Ж.Қ.Рысбекова zh.rysbekova@apa.kz
Жоба менеджері	Е.К.Жаров yerzhan.zharov@apa.kz
Жоба менеджері	Т.Ж.Таскужин t.taskuzhin@apa.kz
Жоба менеджері	А.М.Қабылдин a.kabyldin@apa.kz
Сыртқы кеңесші	А.Певкур aive.pevcur@taltech.ee
Сыртқы кеңесші	Э.Ливны LIVNYE@ebrd.com

## МАЗМҰНЫ

РЕФЕРАТ.....	5
ҚЫСҚАРТУЛАР МЕН БЕЛГІЛЕР .....	6
КІРІСПЕ .....	7
1 ТАРАУ. МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТТЕГІ МҮДДЕЛЕР ҚАҚТЫҒЫСЫН РЕТТЕУ: ЗЕРТТЕУДІҢ ТЕОРИЯЛЫҚ- ӘДІСТЕМЕЛІК НЕГІЗДЕРІ .....	9
1.1 Мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысының түсінігі мен мәні .....	9
1.2 Мүдделер қақтығысын шешудің халықаралық тәжірибесін талдау, оның ішінде сенімгерлік басқаруды жүзеге асыру және кеңсе-жайларды жалдау (Грузия, Эстония, ЭЫДҰ елдері, БҰҰ, Еуропа Кеңесі) .....	18
2 ТАРАУ. МҮДДЕЛЕР ҚАҚТЫҒЫСЫНЫҢ АЛДЫН АЛУ ЖӘНЕ СЕНІМГЕРЛІК БАСҚАРУ ИНСТИТУТЫН ЖЕТІЛДІРУ ЖӨНІНДЕГІ ЖҮЙЕЛІ ШАРАЛАРДЫ ӨЗІРЛЕУ	29
2.1 Қазақстан Республикасында мүдделер қақтығысын реттеу институтының нормативтік құқықтық негіздерін және сенімгерлік басқару институтын қолдану тиімділігін талдау .....	29
2.2 Мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын реттеу: сарапшылар қауымдастығының көзқарасы .....	52
2.3 Мүдделер қақтығысын реттеу институты мен сенімгерлік басқару институтын жетілдіру жөніндегі ұсынымдар .....	71
ҚОРЫТЫНДЫ .....	83
ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ .....	84
ҚОСЫМШАЛАР .....	88

## РЕФЕРАТ

**Жобаның мақсаты:** Сыбайлас жемқорлық деңгейін төмендету үшін алдын алу құралы ретінде мүдделер қақтығысын болдырмау бойынша жүйелі шараларды әзірлеу.

Зерттеу нысаны – мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысы және мүдделер қақтығысының алдын алуға бағытталған нормалар (ТЗ сәйкес).

**Жұмыс өткізу әдісі:** Зерттеу жүйелі тәсіл негізінде жүргізілді. Алға қойылған міндеттерді шешу үшін жүйелік талдаудың әдістері мен модельдері, сараптамалық бағалау әдістері, логикалық және салыстырмалы талдау сияқты ғылыми құралдар қолданылды. Зерттеу барысында мүдделер қақтығысы мәселелерін шешу тәжірибесіндегі шет елдердің тәжірибесін зерттеуге маңызды орын берілді, бұл неғұрлым негізделген нәтижелер алуға мүмкіндік берді.

**Жаңалық:** Жүйелі тәсіл негізінде мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын реттеу саласындағы заңнама мен құқық қолдану практикасына сыни талдау жүргізілді.

### **Жұмыс нәтижелері:**

- мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын реттеу саласындағы қолданыстағы заңнамаға жүргізілген талдау нәтижелері бойынша нормалар мен қайшылықтар анықталды;
- сенім бойынша басқаруды және мемлекеттік қызметте үй-жайды жалға алуды жүзеге асыру кезінде мүдделер қақтығысының туындау қауіптері айқындалды;
- ҚР «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» және «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңдарына, мемлекеттік қызметшінің Әдеп кодексіне және өзге де НҚА-ға мүдделер қақтығысын, оның ішінде сенімді басқаруды жүзеге асыру кезінде реттеуге арналған өзгерістер мен толықтырулар жобалары дайындалды;
- халықаралық тәжірибені талдау негізінде мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын басқару жөніндегі шаралар кешені айқындалды;
- сараптамалық сауалнама нәтижелері бойынша қабылданатын шаралардың тиімділігіне баға берілді және зерттеу тақырыбы бойынша ұсынымдар алынды;
- мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысы институтын жетілдіру бойынша нақты ұсыныстар әзірленді.

## ҚЫСҚАРТУЛАР МЕН БЕЛГІЛЕР

Қолданылатын қысқартулар тізімі:

МҚІА	Мемлекеттік қызмет істері агенттігі
АҚ	Акционерлік қоғамдар
СЖҚІҚА	Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігі
ДБ	Дүниежүзілік банк
АК	Азаматтық кодексі
Греко	Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жөніндегі мемлекеттер тобы
АКТ	Ақпараттық-коммуникациялық технологиялар
МҚ	Мүдделер қақтығысы
НҚА	Нормативтік-құқықтық актілер
БҰҰ	Біріккен Ұлттар Ұйымы
ЭЫДҰ	Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы
БҰҰДБ	Біріккен Ұлттар Ұйымының Даму Бағдарламасы
РМК	Республикалық мемлекеттік кәсіпорын
ҚР	Қазақстан Республикасы
ЕК	Еуропа Кеңесі
ЖШС	Жауапкершілігі шектеулі серіктестік

## КІРІСПЕ

Бұл зерттеуде сенімгерлік институтына және кеңсе-жайларды жалға алуға ерекше назар аударып отырып, мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысының алдын алу және шешу мәселелері қарастырылады.

Қолданыстағы құқық қолдану практикасы мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын тиімді алдын алу мен реттеуді қамтамасыз ететін тиімді механизмнің жоқтығын көрсетеді.

Бұл зерттеудің мақсаты - сыбайлас жемқорлықты төмендетудің алдын алу құралы ретінде мүдделер қақтығысын болдырмаудың жүйелік шараларын әзірлеу.

Зерттеу нысаны – мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысы және мүдделер қақтығысының алдын алуға бағытталған нормалар (ТЗ сәйкес).

Қойылған мақсатқа қол жеткізу мынадай міндеттерді дәйекті шешу арқылы жүзеге асырылады:

- мүдделер қақтығысын реттеу институтының нормативтік құқықтық негіздерін зерделеу және талдау, күшті және әлсіз жақтарын анықтау;
- мемлекеттік қызметте сенімгерлік басқару институтын қолданудың тиімділігін талдау;
- халықаралық ұйымдардың (БҰҰДБ, ЭЫДҰ, Дүниежүзілік Банк және т. б.) сенім бойынша басқару, үй-жайларды жалға алу және мүдделер қақтығысын реттеу саласындағы басқа да мәселелер жөніндегі тәжірибесін қоса алғанда, халықаралық тәжірибеге, оның ішінде Эстонияға, Грузияға және ЭЫДҰ-ның бірқатар елдеріне шолу жасау;
- мүдделер қақтығысын реттеу институтын жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірлеу.

**Бірінші тарауда** мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын реттеу институтының түсінігі мен мазмұны қарастырылып, халықаралық ұйымдар мен шет елдердің тәжірибесі талданды.

Сонымен қатар, бұл тарауда этика мен құқық тұрғысынан мүдделер қақтығысының мәні мен табиғаты ашылады, осы саладағы ғалымдардың эксперименттік талдау нәтижелері негізінде мүдделер қақтығысының тиімді алдын-алу мен реттеудің негізгі алғышарттары мен шарттары келтірілген.

Бұдан қоса, шет елдердің заңнамасы мен құқық қолдану практикасына, сондай-ақ мүдделер қақтығысы саласындағы халықаралық ұйымдардың құжаттарына талдау жүргізілді, оның нәтижелері бойынша ҚР Мемлекеттік басқару жүйесінің ерекшелігін ескере отырып, мүдделер қақтығысын реттеу институтын жетілдіру жөніндегі шаралар айқындалды.

**Екінші тарау** мүдделер қақтығысын болдырмау және сенімгерлік басқару институтын жетілдіру жөніндегі жүйелі шараларды әзірлеуге арналған.

Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасында белгіленген мемлекеттік қызмет саласындағы «мүдделер қақтығысы» ұғымының айырмашылығына ерекше назар аударылды.

ҚР «Мемлекеттік қызмет туралы» және «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» заңдарының жекелеген баптарының мазмұны мүдделер қақтығысы институтының барлық маңызды аспектілерін қажетті шамада көрсетпейтіні, мүдделер қақтығысын болғызбау және реттеу шараларының аражігін ажырату бөлігінде біршама жаңылыстыры және, «Мүдделер қақтығысын жою жөніндегі өзге де шараларды» таңдауда өз дербестігін негізсіз ұсынатыны негізделген. Сондай-ақ, бұл тарауда мемлекеттік қызметшінің мүлкін сенімгерлік басқару институтының тиімділігі талданып, мүдделер қақтығысын реттеу бойынша, оның ішінде сенімгерлік басқаруды және үй-жайларды жалға алуды жүзеге асыру кезіндегі халықаралық тәжірибені сараптамалық сұрау және талдау нәтижелері қаралды.

Жетекші халықаралық практикалар мен стандарттарды, сондай-ақ отандық сарапшылардың бағаларын ескере отырып, мүдделер қақтығысын реттеу институтының өзектілігі мен оны дамыту қажеттілігі айқындалды.

**Қорытындыда** зерттеудің негізгі тұжырымдары келтірілген.

Зерттеу жүйелі тәсіл негізінде жүргізілді. Қойылған міндеттерді шешу үшін жүйелі талдаудың әдістері мен модельдері, сараптамалық бағалау және халықаралық салыстыру, логикалық және салыстырмалы талдау әдістері сияқты ғылыми құралдар пайдаланылды. Зерттеу барысында шет елдердің мүдделер қақтығысы мәселелерін шешу тәжірибесіндегі тәжірибесін зерттеуге маңызды орын берілді, бұл негізделген нәтижелерге қол жеткізуге мүмкіндік берді.

Ақпараттық база Қазақстан Республикасының, ҚР субъектілерінің, шет елдердің нормативтік құқықтық актілерін, экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымының, БҰҰДБ, Дүниежүзілік Банктің, ГРЕКО және т. б. материалдарын қамтиды.

Есеп кіріспеден, екі тараудан, қорытындыдан, пайдаланылған әдебиеттер тізімінен және қосымшалардан тұрады.



# 1 ТАРАУ. МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТТЕГІ МҮДДЕЛЕР ҚАҚТЫҒЫСЫН РЕТТЕУ: ЗЕРТТЕУДІҢ ТЕОРИЯЛЫҚ-ӘДІСНАМАЛЫҚ НЕГІЗДЕРІ

## **1.1 Мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысының түсінігі мен мәні**

Мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын реттеу институты сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдың басты тетіктерінің бірі және Мемлекеттік қызмет институтын жетілдірудің аса маңызды аспектісі болып табылады.

Мүдделер қақтығысы проблемасын талдау оны түсінудің қосарлы сипатын көрсетеді – бір жағынан, ол сыбайлас жемқорлықтың алдын алуға, екінші жағынан, мемлекеттік қызметшілердің этикасын арттыруға бағытталған.

Қазіргі әдебиетте «мүдделер қақтығысы» терминінің көптеген анықтамалары мен түсіндірмелері бар. Барлық анықтамалардың негізінде лауазымды адамның жеке мүддесі оның қызметтік міндеттері мен жауапкершілігіне тиісінше әсер етпеуі мүмкін мемлекеттік міндет пен лауазымды адамның жеке мүдделері арасындағы жанжал жатыр.<sup>1</sup>

Мүдделер қақтығысын реттеу институтын одан әрі талдау үшін «мүдделер қақтығысы» терминінің нені білдіретінін нақтылау қажет екенін атап өткен жөн. Бұл әсіресе маңызды, өйткені мүдделер қақтығысы жағдайларын нақты сыбайлас жемқорлық немесе этикалық емес мінез-құлықпен араластыру тенденциясы кең таралған. Мысалы, халықаралық ұйымдар мен шет елдердің заңнамасы (*Чехия, Ұлыбритания, Канада және ЭЫДҰ-ның басқа елдері*) мүдделер қақтығысын былайша анықтайды.

БҰҰ-ның Сыбайлас жемқорлыққа қарсы Конвенциясында «мүдделердің сәйкес келмеуі» және «мүдделердің қайшылығы» терминдері қолданылады. Атап айтқанда, БҰҰ Конвенциясының 7-бабының 4-тармағында барлық қатысушы мемлекеттер өз заңнамасының негізгі қағидаттарына сәйкес мүдделердің коллизиясының пайда болуын алдын ала ескертетін ашықтыққа ықпал ететін осындай шараларды қалыптастыруға, қолдауға, күшейтуге ұмтылуы тиіс деп айтылған.<sup>2</sup>

БҰҰ-ның «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы құралдар» (*United Nations Anti-Corruption Toolkit*) нұсқаулығында сыбайлас жемқорлықтың көптеген түрлері жемқор адамның кәсіби міндеттері мен оның жеке мүдделері арасында белгілі бір қақтығыс тудырумен немесе қолданумен байланысты екендігі көрсетілген. Пара алу осындай мүдделер қақтығысын тудырады.<sup>3</sup>

ЭЫДҰ-ның (*OECD Toolkit*) мемлекеттік сектордағы мүдделер қақтығысын басқару жөніндегі басшылығында мынадай анықтама келтіріледі: «Мүдделер қақтығысы лауазымды адамның жеке мүддесі оның ресми міндеттері мен жауапкершілігінің орындалуына тиісінше әсер етпеуі мүмкін болатын кезде,

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

<sup>2</sup> [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

<sup>3</sup> Біріккен Ұлттар Ұйымының Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес құралдары, UNODC

лауазымды адамның қоғамдық міндеті мен жеке мүдделері арасындағы қақтығысты қамтиды».<sup>4</sup>

Еуропа Кеңесі Министрлер комитетінің ұсыныстарында (*Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation No. R(2000) 10*) қатысушы елдер үшін мүдделер қақтығысы деп: «Мүдделер қақтығысы лауазымды адамның жеке мүдделері оның қызметтік міндеттері мен міндеттерін орындауға заңсыз ықпал етуі мүмкін қоғамдық міндет пен лауазымды тұлғаның жеке мүдделері арасындағы қайшылықты қамтиды»<sup>5</sup>

Дамыған шет елдердің заңнамаларында мынадай анықтамалар келтіріледі.

Ұлыбританияның Министрлік кодексіне (*Ministerial Code*) сәйкес министрлер осы адамдардың лауазымдық міндеттері мен олардың жеке, экономикалық немесе басқа мүдделері арасында ешқандай қақтығыс болмайтынына немесе жеткілікті түрде пайда бола алмайтындығына көз жеткізуі керек. Сондай-ақ, олар жыл сайын 2 дана жарияланатын мүдделер декларациясын ұсынуы керек.<sup>6</sup>

Францияның қоғамдық өмірдегі ашықтық туралы Заңы (*Act no. 2013-907 on transparency in public life*) мүдделер қақтығысы проблемаларының алдын алу үшін өзіндік реттеуді белгілейді. Заңның 2 – бабында келесі анықтама берілген: «мүдделер қақтығысы-қоғамдық мүдделер мен жеке мүдделердің қақтығысына әкелетін кез-келген жағдай белгілі бір мемлекеттік функцияның тәуелсіз, бейтарап және әділ орындалуына нұқсан келтіруі мүмкін»<sup>7</sup>

Канададағы мүдделер қақтығысы туралы заңда (*Conflict of interest Act*) мүдделер қақтығысы туралы анықтама мемлекеттік қызметші қызмет атқаратын және мемлекеттік функцияларды орындайтын және осы мемлекеттік қызметшіге өзінің жеке мүдделерін, оның отбасы мүшелерінің, достарының немесе басқа адамдардың жеке мүдделерін алға жылжыту мүмкіндігін беретін жағдай ретінде берілген.<sup>8</sup>

Португалияның лауазымды тұлғаларға қатысты сәйкессіздіктер мен дисквалификацияны реттейтін Заңында (*Law no. 28/95*) мүдделер қақтығысы терминінің қысқаша түсіндірмесі бар, онда мыналар көрсетілген: «Мұндай проблема лауазымды тұлғаның қызметтік міндеттемелерін жүзеге асыруға қарама-қайшы, бұл қоғамдық және оның жеке мүдделерін табуға әкеледі»<sup>9</sup>

Чехия заңнамасында (*Conflict of Interest Law*) қоғамдық мүдделер мен жеке мүдделер арасындағы қақтығыс мемлекеттік қызметшінің мінез-құлқы немесе мемлекеттік қызметшінің бейтараптығына деген сенімге нұқсан келтіретін немесе нәтижесінде мемлекеттік қызметші өзіне немесе басқа адамға заңсыз

---

<sup>4</sup> Мемлекеттік сектордағы мүдделер қақтығысын басқару жөніндегі құрал, ЭЫДҰ

<sup>5</sup> <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

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

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

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

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

пайда алу мақсатында өз жағдайын теріс пайдаланатын мемлекеттік қызметшінің әрекетсіздігі деп түсініледі.<sup>10</sup>

1 – Сурет



Осылайша, мүдделер қақтығысы туралы жоғарыда келтірілген анықтамаларға сүйене отырып, бұрын көрсетілгендей, мүдделер қақтығысы әрқашан лауазымды адамның жеке және қоғамдық мүдделері арасындағы қайшылыққа негізделеді, онда оның жеке мүдделері қызметтік міндеттерді тиісінше орындамауға әсер етуі мүмкін.

Сонымен бірге, ғылыми әдебиеттерде мүдделер қақтығысының мәні басқа позициядан ашылады.

М. Филп өзінің «Саяси сыбайлас жемқорлықты анықтау» еңбегінде мемлекеттік лауазымдағы адамдар сөзсіз бірнеше мүддеге ие. Бұл мүдделер олардың жеке өмірінің әртүрлі аспектілерімен, сондай-ақ олардың қоғамдық мүдделер үшін атқаратын лауазымына байланысты міндеттермен байланысты. «Мүдделер тартысы» ұғымы тәуекелге жатады сонымен қатар, бұл кейбір мүдделерін енуі мүмкін жанжал, олар қабылдаған шешімдерді немесе олардың қызметтік міндеттерін орындау тәсілін бұрмалау болып табылады.<sup>11</sup>

Д.М. Амодио, Э. Гармон – Джонс және П. Девайн сияқты кейбір зерттеушілердің пікірінше, мүдделер қақтығысын анықтаудың қиындығы тек жеке шенеунік өзінің мүдделері мен кез-келген ықтимал қақтығыстар туралы біле алады, бұл асимметриялық ақпарат проблемасына әкелуі мүмкін.

<sup>10</sup> "Мүдделер қақтығысы және оларды реттеу жолдары". U4 Anti-Corruption Resource Center, 2008

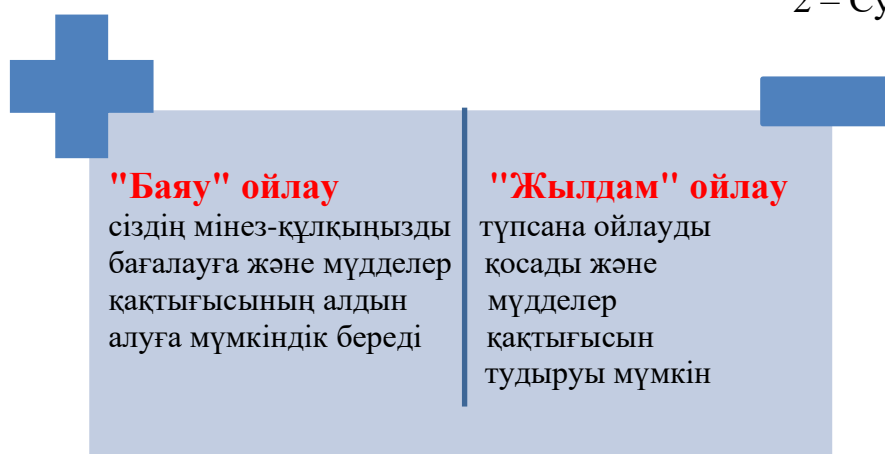
<sup>11</sup> М.Филп (1997). «Саяси сыбайлас жемқорлықтың анықтамасы». Political Studies, 1997

Сондықтан бұл мәселені сәтті шешу үшін лауазымды тұлғалар қақтығыстарды мойындап, олардың шешімдерін тиісті емес әсерден қорғауға тырысуы керек.<sup>12</sup>

Ғалымдардың пікірлеріне сүйене отырып, азаматтар белгілі бір дәрежеде мемлекеттік қызметшілерге өздерінің мүдделер қақтығысын реттеуге сенуі керек деп айтуға болады.

Алайда, психология саласындағы зерттеулер мемлекеттік қызметшілердің көбінесе адамдар «баяу» ойлауды емес, автоматты немесе «жылдам» ойлауды жүзеге асырады деп мәлімдей отырып, өздерінің мінез-құлқына салмақты баға бере алатындығына күмән келтіреді. «Жылдам» ойлау адамның жасырын көзқарастарына негізделген автоматты мінез-құлқына әкеледі.<sup>13</sup>

2 – Сурет



М. Х. Базерман мен А. Тенбрунселдің жұмысында түпсана туралы ойлар келтірілген, бұл өз кезегінде лауазымды тұлғаның іс-әрекетіне рефлексивті хабардарлықты тудырмай әсер ететін «жылдам ойлаудың» нәтижесі болуы мүмкін. Мұндай теріс пікірлер адамдардың жеке бағалауы мен пікірлеріне теріс әсер етуі мүмкін.<sup>14</sup>

Лауазымды тұлғалар қоғамның мүдделері үшін өз пікірлерін саналы түрде қабылдай алады және жанжалға жол бере алады. Немесе шешім қабылдаған кезде олар өздерінің көзқарастарын басшылыққа ала алады.

Мысалы, жынысына, нәсіліне, діни көзқарасына немесе жасына байланысты - және кемсітушілік модельдерін күшейте алады.

Мысалы, лауазымды тұлға адамдарды жұмысқа қабылдау кезінде кейбір кандидаттарға олардың белгілі бір дінге немесе нәсілге жататындығына байланысты, олардың көзқарастарын басшылыққа ала отырып, қате шешім қабылдауы мүмкін. Осылайша, ол қоғам мүдделеріне не зиян келтіргенін

<sup>12</sup> Д.М Амодио, Э. Гармон-Джонс және П. Девайн. "Аффективті нәсілдік көзқарастарды белсендіру мен басқарудағы жеке айырмашылықтар". Journal of personality and social psychology, (2003)

<sup>13</sup> Д. Канеман "Тез және баяу ойлау". London: Macmillan, 2011

<sup>14</sup> М. Х. Базерман, А. Тенбрунсель. "Этикалық бұзылулар". Harvard Business Review, 2011

білмеуі мүмкін, мемлекеттік қызметке рұқсат бермеуі мүмкін, құзыретті қызметкерге залал тигізгенін байқамауы мүмкін. Бұл шенеуніктердің өздерінің бейтараптығы туралы пікірлеріне сенуге бола ма деген сұрақтар туғызады.

Осыған байланысты көптеген елдер шенеуніктерге мұндай шешім қабылдауға сенуден бас тартты, олардың орнына «үйлесімсіздікті» анықтау арқылы мүдделер қақтығысын жоюға тырысуды жөн көрді. Көптеген елдерде шенеуніктерге компанияларды иеленуге, екінші жұмысқа орналасуға, туыстарын қызметкер ретінде жалдауға немесе саяси партиялардың мүшесі болуға тыйым салынады. Парламент мүшелеріне көбінесе бір уақытта Мэрлердің міндеттерін орындауға тыйым салынады.

Зерттеушілер «дәлелді ойлау» құбылысын ашты, онда адамның жеке қызығушылығы оның шындықты түсінуін өзгертеді, ал адамдар өздері мен басқалардың алдында жемқор әрекеттерді ақтай алады.<sup>15</sup>

Мемлекеттік қызметте бұл тәуекелдер бірқатар ситуациялық әсерлерге байланысты өткір болуы мүмкін, шенеуніктер көбінесе өткір этикалық дилеммаларға тап болады. Мүдделер қақтығысының көптеген жағдайларында кездесетін түсініксіздік пен лауазымды тұлғалардың проблемаларды белгілі бір жолмен сипаттау немесе қандай іс-қимыл жасау керектігі туралы анықтықтың жоқтығын көрсету арқылы ықтимал ар-ождан бұзушылықтарын ақтайды дегенді білдіруі мүмкін. Осылайша, түсініксіздік күмәнді әрекеттерді жасайтын, бірақ сенімді теріске шығаруды қажет ететін адамдар үшін «қақпақ» ретінде қызмет етеді.

Фельдманның және басқа зерттеушілердің жұмысы кейбір адамдар өздерін «жақсы адамдар» деп атайды және өздерін олардан гөрі моральдық, бейтарап және заңға бағынатын деп санайды<sup>16</sup>. Өздеріне деген осындай көзқарастары бар адамдар өздерінің этикалық емес мінез-құлқын жақсы елемейді немесе ақтайды және реттеудің әдеттегі түрлеріне жауап бермейді. Егер саясаткерлер мен мемлекеттік қызметкерлер өздерін «жақсы адамдар» деп санайтын болса, бұл олардың мінез-құлқын дәл бағалау қабілетіне әсер етуі мүмкін.

Шын мәнінде, мемлекеттік лауазымды тұлғалардың қоғамдық мүдделерге бағытталғандығы туралы мәліметтер екіұшты.<sup>17</sup>

Кейбір ғалымдар мемлекеттік қызмет сезімінен гөрі жеке қаржылық пайдаға негізделген азаматтардың өздері мемлекеттік бюрократияға – мемлекеттік лауазымды заңсыз байыту үшін пайдалану ниетімен сайланатындығы туралы дәлелдер табады.

---

<sup>15</sup> Ю. Фельдман және Э. Халали. "Жасырын мүдделер қақтығысы жағдайында "жақсы" адамдарды реттеу". Искерлік этика журналы, 2019 жыл

<sup>16</sup> Ю. Фельдман. "Жақсы адамдардың заңы: мемлекеттердің адамның мінез-құлқын реттеу қабілетіне қарсы тұру". Cambridge: Cambridge University Press, 2018

<sup>17</sup>М. Клашня, А. Т Литтл және Дж.А. Такер. "Саяси сыбайлас жемқорлықтың тұзақтары". Саясаттану зерттеулері мен әдістері, (2016)

Кейбір зерттеулер шенеуніктер кейде қоғамның қабылдауына сезімтал болатындығын және бұл олардың мінез-құлқына әсер етуі мүмкін екенін көрсетеді. Зерттеушілер Замир мен Уэлитцеану – Кенан лауазымды тұлғаларға оның мүдделері жалпы қоғамның мүдделерінен алшақтайтыны неғұрлым айқын болса, оның өз мүдделеріне артықшылық беру ықтималдығы аз болатынын анықтады.<sup>18</sup>

Эксперименттік топтың «қатысушысы» тапсырманы орындау кезінде әдейі алдайтын зерттеушілер тобының экспериментінде эксперименттің басқа қатысушыларының этикалық емес мінез-құлыққа қатынасы «қатысушы» «өзінің» немесе «бөтен» тобының бөлігі ретінде қарастырылатындығына байланысты өзгереді. Егер алаяқ («қатысушы») «бөтен»топтың мүшесі болса, эксперименттің басқа қатысушылары әдепті болады, бірақ егер алаяқ («қатысушы») өздерінің бірі болса, онда басқа қатысушылар этикалық тұрғыдан аз әрекет етеді.<sup>19</sup> Бұл алаяқтыққа психологиялық жақындық басқаларды аз этикалық мінез-құлыққа итермелейтінін көрсетеді.

Мұның бәрі қатысушылардың мінез-құлқына қатысты қабылдау мен күту жеке мінез-құлыққа маңызды әсер етуі мүмкін дегенді білдіреді.

Жанжалдарды анықтаудағы қиындықтарды ескере отырып, реттеуші жүйелер көбінесе мінез-құлық кодекстерінде мүдделер қақтығысы ережелерін белгілейді және көбінесе мүдделер мен активтер туралы ақпараттың ашықтығы мен ашылуына сүйенеді.

Парламентшілер үшін мінез-құлық кодекстерін әдетте Парламенттегі әріптестері жасайды және сақтайды; болжамды бұзушылықтарды сырттан тексеруге болады, бірақ санкциялар енгізу туралы шешім әрдайым Парламенттің артықшылығы болып қала береді. Бұл заң шығарушы биліктің атқарушы биліктен тәуелсіздігін сақтауға және оның жазадан қорықпай үкіметті жауапқа тарту бостандығына қатысты тарихи алаңдаушылықты көрсетеді.<sup>20</sup>

Алайда, шенеуніктің қақтығыстардың болуы және қандай әрекеттер туралы шешім қабылдау қабілетіне көп көңіл бөлінеді мысалы, қызығушылық туралы мәлімдеу керек пе және белгілі бір кездесулерден немесе шешімдерден қашан бас тарту керек. Бұл оларды өздерінің мүдделер қақтығысын анықтауға және бағалауға ғана емес, сонымен бірге тәуекелдің қоғамға қалай көрінетінін бағалауға шақырады. Бұл дегеніміз, шенеуніктер қоғам мүшелерінің мұндай тәуекелді қабылдай алатындығын ескеруі керек-басқаша айтқанда, олардың мінез-құлқы азаматтық қоғамның талаптарына сәйкес келуі керек.

---

<sup>18</sup> Э.Замир, Р. Сулитцеану - Кенан. "Қоғамдық пікірге бейім саясаткерлердің пайдакүнемдік мінез-құлқын түсіндіру". Public Administration Review, 2018

<sup>19</sup> Ф. Джино және А. Д. Галинский. "Адалдық: психологиялық жақындық моральдық компастан алыстаған кезде". Organizational Behavior and Human Decision Processes, 2012

<sup>20</sup> Э. Дэвид-Барретт. "Еуропаны демократияландыру жағдайындағы парламентшілердің мінез-құлқын реттеу". Parliamentary Affairs, 2015

Сондықтан қазіргі уақытта қоғамның лауазымды тұлғалардың мінез-құлқына деген талабы мүдделер қақтығысын реттеудің негізгі аспектісіне айналды.

Мүдделер қақтығысы мемлекеттік қызметшілердің мемлекеттік және жеке секторлар арасында ауысуы кезінде туындауы мүмкін (1-кестеде), бұл сыбайлас жемқорлықтың бірқатар ықтимал тәуекелдеріне әкелуі мүмкін.<sup>21</sup>

Кесте 1

Сипаттамасы	Мәселе / бұзушылық
Әлеуетті болашақ жұмыс берушінің орналасқан жерін табу үшін билікті теріс пайдалану	Қызмет бабын теріс пайдалану, әлеуетті сатып алу
Жаңа жұмыс берушінің мүддесі үшін саясатты жүзеге асыру немесе қалыптастыру үшін бұрынғы қызметкерлерге әсер ету	Шамадан тыс әсер ету немесе басып алу
Мемлекеттік лауазымнан алынған мәртебеден немесе білімнен қаржылық пайда алу	Алыпсатарлық
Үкіметтің ұстанымына тікелей қарама-қарсы саяси ұстанымды білдіреді, бұрын сол мәселе бойынша үкіметті ұсынған	Басқа Тарапқа көшу және құпия ақпаратты пайдалану
Мемлекеттік лауазымдағы өз өкілеттіктерін ол бұрын жұмыс істеген компанияның немесе саланың пайдасына пайдалану	Нормативтік түсіру

*Біріншіден*, лауазымды тұлға өзінің қызметін осы компанияның орналасқан жерін табу және сол арқылы болашақ жұмысқа жол ашу үшін белгілі бір компанияның пайдасына саясат немесе шешім қалыптастыру үшін қолдана алады.

*Екіншіден*, қазір компанияда жұмыс істейтін бұрынғы шенеунік бұрынғы қызметкерлеріне компанияның пайдасына шешім қабылдауға әсер етуі мүмкін. Осыған ұқсас проблема Мемлекеттік қызметке жұмысқа орналасуға байланысты туындайды, бұл кезде Мемлекеттік қызметке жалданған адамдар бұрынғы жұмыс берушінің мүдделерін алға тартады.

*Үшіншіден*, адам мемлекеттік лауазымнан алынған мәртебеден, білімнен немесе ақпараттан қаржылық пайда ала алады. Мұндай алыпсатарлық инсайдерлік сауда түрінде болуы мүмкін. Мысалы, бағалы қағаздар туралы ішкі ақпараты бар біреуді сатып алу немесе иеліктен шығару, олардың бағасы нарықта осы ішкі ақпаратты жария етуге әсер етеді.

*Төртіншіден*, адам мемлекеттік лауазымнан кетіп, жеке ұйымға жұмысқа орналаса алады, онда талап бойынша ол бұрын Үкімет ұсынған мәселе

<sup>21</sup> И. Бланес, Дж.Видаль, М. Драк және К. Фон-Розен. "Айналмалы есіктің лоббистері". American Economic Review, 2012

бойынша үкіметтің ұстанымына қарсы шығуы керек. Бұл да проблемалық мәселе, өйткені адам Үкіметте құпия ақпаратқа қол жеткізе алады.

*Бесіншіден*, мемлекеттік қызметшілер, егер олар осы саладан жалданған болса, реттеуге міндетті салалар мен салаларға шамадан тыс жанашырлық танытуы мүмкін. Көбінесе белгілі бір салада арнайы білім қажет болған кезде жеке сектордан адамдарды жұмысқа қабылдау үшін жақсы дәлелдер бар. Алайда, бұл реттеуші органдардың қоғамдық мүдделерге зиян келтіретін салаларға жанашырлық танытуға бейім екенін білдіруі мүмкін.

Сонымен бірге мүдделер қақтығысына әкеп соғатын басқа да себептер бар:

- өздік жұмыс (мысалы, өзінің жеке Консалтингтік компаниясымен байланысын қамтамасыз ету үшін қызмет бабын пайдалану);
- жеңілдіктер алу (парақорлық, Елеулі сыйлықтар-басқа);
- әсер ету саудасы (әсер етуді пайдаланудың орнына пайда);
- жұмыс берушінің меншігін жеке мақсатта пайдалану (үйде пайдалану үшін кеңсе заттарын ұрлау);
- құпия ақпаратты жеке мақсатта пайдалану;
- қоса атқаратын жұмыс немесе қосымша жұмыс;
- еңбек қызметі аяқталғаннан кейін (мемлекеттік немесе жеке сектордағы жұмыстан босатылған және сол ауданда бизнеспен айналысатын адам).

Мемлекеттік қызметшілердің мемлекеттік лауазымнан шыққаннан кейін белгілі бір лауазымдарды атқаруына тыйым салу арқылы мүдделер қақтығысының мұндай түрлерін реттеу-бұл нұсқа, бірақ бірқатар кемшіліктері бар. Әдетте батыс елдерінде жеке шенеуніктер белгілі бір жұмыс түрлерін орындай алмайтын уақытша «салқындату» кезеңі болады.<sup>22</sup> Мерзімнің ұзақтығы лауазымды тұлғаға байланысты тәуекелге байланысты өзгертілуі мүмкін-неғұрлым жоғары лауазымды тұлғалар неғұрлым ұзақ мерзімге бұғатталуы мүмкін. Сол сияқты, белгілі бір мүдденің алдын алу үшін лауазымды тұлға алынып тасталған қызмет түрін көрсетуге болады.

Мысалы, Ұлыбританияда ережелер өте жұмсақ болған және көбінесе шенеуніктер мен саясаткерлердің дұрыс әрекеттеріне деген сенімге байланысты болған. Тек 2010 жылдан бастап министрлерге тыйым салынды қызметтен кеткеннен кейін үкіметке қолдау көрсету (екі жыл ішінде). Министрлер кеңседен шыққаннан кейін жұмысқа орналасу мәселелері бойынша кеңес беру кеңесімен, сондай-ақ жоғары мемлекеттік қызметкерлер өз қызметінен кеткісі келген кезде кеңес беруі керек.<sup>23</sup>

Бүкіл әлемде мемлекеттік саясат күрделене түсті және қазіргі уақытта мемлекеттік қызметшілер көбінесе саясатты әзірлеу бойынша өздерінің алдында тұрған міндеттерді шешу үшін тиісті тәжірибеге ие емес.

Бірақ сонымен бірге олар саясатты егжей-тегжейлі дәлелдерге негіздеуді талап етеді.<sup>24</sup> Бұл комбинация оларды сыртқы субъектілермен консультацияларға

---

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

<sup>23</sup> Т. М Лапира және Х.ф. Томас. "Айналымалы есіктің лоббистері және қызығушылық". Interest Groups & Advocacy, 2014

<sup>24</sup> П. Кэрни. "Фактілер негізінде саясатты әзірлеу". London: Springer, 2016



тәуелді етеді (олардың тәуелсіздігіне кепілдік беру қиын) және лобби қысымы мен мүдделер қақтығысына көбірек бейім болады.

Бұл жерде жоғары кәсіби және этикалық стандарттарды ұстанатын топтық сәйкестікті дамыту өте маңызды, бұл жеке шенеуніктерге өзін жағымсыз әсерден қорғауға көмектеседі.

Зерттеушілер тобы белгілі бір білім саласы бар мамандарға - бұл жағдайда өнер тарихшыларына (кәсіби және кәсіби емес)<sup>25</sup> әсер ету туралы эксперимент жүргізді. Олардың нәтижелері көрсеткендей, мамандық шеңберіндегі адамдар кәсіпқой емес адамдарға қарағанда жақсы бола алады, бейтарап әрекет ете алады және өз пікірлеріне басқа мүдделерден аулақ бола алады. Эксперимент пайымдаудың белгілі бір түрлерін ынталандыру үшін кәсіби стандарттар идеясын дамыту мүмкіндігі бар деп болжайды. Осылайша, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күш-жігердің басым жолдарының бірі мемлекеттік аппараттың кәсібилігін арттыру, мемлекеттік лауазымға шақыруға қолданылатын кәсіби нормалар мен стандарттарды пайдалану болуы мүмкін.

### **Бөлімнің қорытындылары**

Бұл бөлімде қазіргі заманғы шетелдік заңнамалық актілер мен зерттеушілердің мүдделер қақтығысына және оларды реттеу тәсілдеріне қатысты бірқатар анықтамалары зерттелген. Мемлекеттік қызметтегі үрдістер мүдделер қақтығысын реттеудің жиілігі мен күрделілігін арттырды, бұл мемлекеттік қызметшілердің мүдделерін бөлу және олардың мінез-құлқына ықтимал әсер ету міндетін едәуір қиындатты.

Бұл бөлімде мүдделер қақтығысына байланысты тәуекелдерді азайту үшін жеке пайымдаулар мәселесі айтылды. Психология және мінез-құлық ғылымы саласындағы зерттеулер кәсіби этиканы жоғары бағалайтын адамдар үшін де этикалық шешім қабылдау проблемаларына қатысты кейбір қатал шындықтар туралы ескертті.

Қашан лауазымды тұлғалар өздерін «жақсы адамдар» деп санайды, бұл олардың мінез-құлқын жемқор деп тану ықтималдығын төмендетуі мүмкін, сондықтан ережелер мен санкцияларға негізделген реттеудің дәстүрлі тәсілдеріне аз сезімтал.

Бұл көптеген контексте, әсіресе сыбайлас жемқорлық жүйелі болған кезде, лауазымды тұлғалар өздерінің мінез-құлқын заңсыз деп танымайды және неге бұл тек қолайлы ғана емес, сонымен бірге қоғам үшін пайдалы екендігі туралы егжей-тегжейлі есептер бере алады деген тұжырымға әкеледі.

Сондай-ақ, мүдделер қақтығысын реттеу үшін шенеуніктердің мінез-құлқына қоғамның талаптары туралы нюанстар келтірілген. Бұл тәсіл қақтығыс қаупін сыртқы бағалауға негізделген. Бұл мемлекеттік басқаруға деген қоғамдық сенімді сақтауға қатысты нақты алаңдаушылықты көрсетеді.

Бөлімде туындауы мүмкін қақтығыстардың әртүрлі түрлері анықталды және олардың іс жүзінде қалай көрінетіні туралы дәлелдерге шолу жасалды.

---

<sup>25</sup> В. Кирк, А. Харви және П. Р. Монтагу. "Пәндік саладағы кәсібилік ақшалай көмекке байланысты сот шешімінің жағымсыздығынан қорғайды". Proceedings of the National Academy of Sciences, 2011

Тұжырымдамалық тұрғыдан мүдделер қақтығысы мемлекеттік және жеке міндеттер арасындағы айырмашылыққа негізделген. Аутсорсинг, МЖӘ институтын дамыту және қызметкерлердің ауысуы саласында мемлекеттік және жеке секторлар арасындағы айырмашылықтар көмескіленіп, оларды бөлу міндеті әлдеқайда күрделене түсті.

Мемлекеттік басқарудағы мүдделер қақтығысы сөзсіз, сонымен қатар оларды басқаруға кедергі келтіретін күрделілік. Нақты мінез-құлық ережелері мен ережелері, тәуекелдер регистрлері, активтер мен міндеттемелер туралы декларациялар күтілетін стандарттарды белгілеу және сәйкестіктің бағаланатындығын білдіру мақсатында қызмет етуі мүмкін. Бөлімде көрсетілгендей, мемлекеттік қызметтің кәсіби аппаратын дамыту мүдделер қақтығысын реттеу институтына оң әсер етуі мүмкін. Мемлекеттік қызметшілер үшін кәсіби стандарттарды оқыту мемлекеттік лауазымдағы жағымсыздықты болдырмауға байланысты адамдарға тән қиындықтарға көбірек көңіл бөлуі керек. Бұл адамдарға өздерін таба алатын жағдайларды ойнауға мүмкіндік беруі керек.

Оқу процесі жаңа дилемма туындаған кезде кеңес бере алатын және әріптестерін адалдық нормаларын меңгеруге көмектесетін Құрметті жолдастар мен серіктестерден қолдау желілерін құруға тырысуы керек.

## **1.2 Мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын реттеу жөніндегі халықаралық тәжірибені талдау**

Халықаралық тәжірибені талдау Эстония, Финляндия, Латвия, Қырғызстан және Грузиядағы мүдделер қақтығысын реттеу және басқару туралы ақпаратты ұсынады. Бұл елдер келесі себептер бойынша салыстырмалы талдау үшін таңдалады:

1) Эстония, Грузия және Латвия бұрынғы Кеңес Одағының Қазақстан Республикасымен ортақ тарихы мен мұрасы бар елдер болып табылады. Бұл ретте Грузия соңғы онжылдықта сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл саласында жақсы нәтижелерге қол жеткізген ел болып табылады.

2) Финляндия мен Эстония сыбайлас жемқорлықтың халықаралық деңгейде алдын алу саласындағы жетістіктердің жақсы мысалдары болып табылады. Transparency International сыбайлас жемқорлықты қабылдау рейтингінде Финляндия Жаңа Зеландия мен Даниядан кейін бірден 3-орынды (86 балл) иеленді (87 балл). Эстония посткеңестік елдер арасында бірінші орын алды - 18 орын (74 ұпай). Салыстыру үшін Латвия 44-орында (56 балл), ал Қырғызстан Республикасы 126 - орында (30 балл)<sup>26</sup>

3) Латвияда бұрынғы Кеңес Одағының көптеген елдеріне қарағанда басқару және тергеудің басқа орталық жүйесі бар, мысалы, Литва немесе Украинамен салыстырғанда.

---

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

4)Қырғызстан халықаралық ұйымдардың көмегімен мүдделер қақтығысы проблемасына көп жылдар бойы назар аударып келе жатқан Қазақстан Республикасымен көршілес ел болып табылады.

Кесте 2

**Мүдделер қақтығысын реттейтін құқықтық актілер**

<b>Мемлекет</b>	<b>Заңнама</b>
<u>Эстония</u>	Конституция (1992)
	Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы заң (2012)
	Мемлекеттік қызмет туралы заң (2012)
	Рийгигогу мүшелерінің жақсы тәжірибесі. Республика Үкіметі туралы заң (1995)
	Қылмыстық кодексі (2002)
	Рийгигогу мүшесінің мәртебесі, заң 2007 года
<u>Финляндия</u>	Конституция (1999)
	Қылмыстық кодексі (1889)
	Парламент мүшелері үшін рәсім қағидалары (1999)
<u>Латвия</u>	Әкімшілік құқық бұзушылық туралы Кодексі (1985)
	Конституция (1922)
	Қылмыстық құқық (1998)
	Мемлекеттік қызметшілердің қызметтегі мүдделер қақтығысын болдырмау туралы заң (2002)
	Сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және оған қарсы күрес бюросы туралы заң (2002)
Грузия	Конституция (1995)
	Мемлекеттік қызметтегі мүдделер мен сыбайлас жемқорлықтың сәйкес келмеуі туралы заң (2017)
	Заң туралы жария қызметі (2015)
	Мемлекеттік сатып алу туралы заң (2006)
	Мемлекеттік мекемелердегі этика мен мінез-құлықтың жалпы қағидаларын белгілеу туралы «Үкімет Қаулысы» (2017)
<u>Қырғызстан</u>	Мемлекеттік және муниципалды қызмет туралы заң № 75 (2016)
	Мемлекеттік және муниципалды қызмет этикасының Кодексі № 43 (2016)
	Үкіметтің № 674 «Азаматтық және муниципалдық қызмет туралы заңнаманың сақталуын бақылау туралы ереже туралы» қаулысы» (2016)
	Мемлекеттік қызметшілер этикасының негіздері туралы № 288 ереже (2002) сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы №153 заң (2012)
	Мүдделер қақтығысы туралы заң (2017)

Жалпы, мүдделер қақтығысына тыйым демократиялық елдердің негізгі сенімдері мен құрылымдарында терең тамыр жайған. Конституция қоғамдық мүдделерді қозғайды, бірақ, атап айтқанда, мүдделер қақтығысын реттемейді.

Финляндия мен Эстонияда мүдделер қақтығысы туралы арнайы заң жоқ. Мүдделер қақтығысының мәселелері мен жағдайлары сыбайлас жемқорлық туралы заңдар, әкімшілік заңдар немесе мінез-құлық кодекстері сияқты басқа жолдармен реттеледі. Латвия мен Қырғызстанда мүдделер қақтығысы жағдайларын көрсететін және осындай істерді қарауға қаражат беретін арнайы заңдар бар.<sup>27</sup> Елдің құқықтық жүйесіне байланысты нақты құқықтық актілер (іс жүргізу, институционалдық немесе басқалары) мүдделер қақтығысын реттейді.

### **Мүдделер қақтығысы және рөлдер**

Мүдделер қақтығысы проблемасы туралы айта отырып, негізгі мәселелердің бірі – МҚ басқару саласында қандай рөлдер мен қызмет түрлері бар және заңмен реттеледі. Мүдделер қақтығысы қоғамдық мүдделерді жеке мүдделерден қорғау ниетімен реттелетіндіктен, тиісті заңдар, ең алдымен, қоғамдық мүдделерге қызмет ететіндерге - мемлекеттік қызметкерлерге қатысты. Жеке мүдделер қақтығысын және / немесе қылмыстық кодекстегі сыбайлас жемқорлықты реттеу кеңінен таралған тәжірибеге айналды, бірақ ағымдағы талдаудың фокусын ескере отырып, жеке сектордағы мүдделер қақтығысы және сыбайлас жемқорлық туралы мәселе шеңберден шығып отыр.

Шенеуніктердің кім екендігі туралы мәселе елдерде әр түрлі реттеледі. Мысалы, Латвияда «Мемлекеттік лауазымды тұлғалардың қызметіндегі мүдделер қақтығысын болдырмау туралы» заңның 4-бөлімінде президенттен бастап мемлекеттік лауазымды тұлғалар ретінде анықталған лауазымдардың тізімі берілген.

Эстонияда анықтама лауазымдар тізіміне емес, негізгі функцияларға негізделген. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы заңда қызметтік лауазым қоғамдық міндеттерді орындау кезінде заңнамадан, мәмілелерден немесе агенттіктің жұмысын ұйымдастырудан туындайтын құқықтар мен міндеттерді білдіреді:

1) шешім қабылдау, оның ішінде оны қабылдауға қатысу немесе басшылық жасау. Шешім дегеніміз – басқа адамдардың, оның ішінде қоғамдық міндеттерді атқаратын органдардың құқықтары мен міндеттерін құруға, өзгертуге немесе тоқтатуға бағытталған шешім қабылдау, ол белгілі бір жағдайларды немесе шектеусіз жағдайларды, соның ішінде заңнамалық актілерді, әкімшілік актілерді білдіреді. Әкімшілік рәсім туралы заң, сот шешімдері және агенттіктің ішкі құқықтық құжаттары.

2) іс-әрекет жасауға, оның ішінде оған қатысуға немесе мәні бойынша оны басқаруға құқылы. Іс-әрекет – бұл басқаларға, оның ішінде қоғамдық жауапкершіліктері бар ведомстволарға заңды және сөзсіз нақты салдарларды тудыратын және шешім болып табылмайтын қызмет. Әрекет кез-келген басқа іс жүргізу әрекеттерін орындауды, әрекетсіздікті немесе кешіктіруді де білдіруі мүмкін<sup>28</sup>. Мемлекеттік лауазымды тұлғалардың функциялары мемлекеттік

---

<sup>27</sup> [https://www.right2info.org/resources/publications/asset-declarations/latvia\\_law-on-prevention-of-conflict-of-interest-in-activities-of-public-officials/view](https://www.right2info.org/resources/publications/asset-declarations/latvia_law-on-prevention-of-conflict-of-interest-in-activities-of-public-officials/view)

<sup>28</sup> [http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia\\_Anticorruption%20Act](http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia_Anticorruption%20Act)

кәсіпорындарда немесе жергілікті өзін-өзі басқару кәсіпорындарында, мемлекеттік ұйымдарда немесе тіпті жеке ұйымдарда, егер адам қоғамдық міндеттерді орындаса, орындалуы мүмкін.

Мемлекеттік қызмет туралы Заңға сәйкес мемлекеттік қызметшілердің екі санаты бар: (1) лауазымды тұлға - бұл мемлекеттік заң қызметінде және мемлекетпен немесе жергілікті үкіметпен сенімді қарым-қатынаста болатын және (2) еңбек шарты бойынша жұмыс істейтін қызметші.<sup>29</sup> Олардың рөлі мен құқықтық мәртебесіне байланысты олардың жұмысына және мүдделер қақтығысын басқаруға әртүрлі ережелер қолданылады.

### **Мүдделер қақтығысын басқару**

Мүдделер қақтығысын басқару әр ел мен әрбір мемлекеттік әкімшілік үшін әрқашан қиын міндет болып табылады. Мүдделер қақтығысының алдын алу және шешу үшін қандай құралдарды пайдалану керек және қандай мекемелер жауап беруі керек деген сұрақ туындайды.

### **Эстония**

Эстония сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы Заңды Үкіметте, құқық қорғау органдарында немесе мемлекеттік сектордың басқа салаларында болсын, барлық лауазымды адамдар арасында сыбайлас жемқорлықтың алдын алудың жан-жақты заңнамалық негізі ретінде қабылдады.

Мемлекеттік қызметшілерге келетін болсақ, ол адалдық пен этиканың бірнеше стандарттарын белгілейтін мемлекеттік қызмет туралы Заңмен толықтырылады. Мысалы, мінез-құлық ережелері мен адалдық жөніндегі нұсқаулық, барлық тиісті мәселелерді қамтитын әртүрлі ережелер, сыйлықтар, мүдделер қақтығысы және қолдау қызметі туралы жеке практикалық ұсыныстар қолданылады.

Парасаттылық кепілдігі екі бағанға негізделеді: (1) қоғамдық ақпаратты ашу үшін кең негіз қалайтын қоғамдық ақпарат туралы заңда көзделген ақпаратты ашу; және (2) мүдделер қақтығысы және рәсімдік шектеулер, лауазымды адамдардың тиісінше ықпал етпеуін болдырмау туралы қағидаларды белгілейтін сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы Заң (АСА).<sup>30</sup> АСА мүдделер қақтығысының анықтамасын пайдаланбайды, бірақ лауазымды тұлғаларға жеке мүдделеріне немесе кез-келген үшінші тараптың мүдделеріне қызмет ете отырып, қоғамдық мүдделерге қайшы келетін тең емес немесе негізсіз артықшылықтар бере отырып, шешім қабылдауға немесе ресми түрде әрекет етуге тыйым салынады.

Мемлекеттік сатып алу туралы заңда «мүдделер қақтығысы» мердігердің (билік, лауазымды адам, өкіл және т.б.) тікелей немесе жанама түрде қаржылық, экономикалық немесе басқа жеке мүдделеріне олардың

---

[2012\\_amend  
ed%202016.pdf](#)

<sup>29</sup>[http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia\\_Civil%20Service%20Act\\_2012\\_amen](http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia_Civil%20Service%20Act_2012_amen)

[ded%202016.pdf](#)

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

бейтараптылығы және тәуелсіздігіүт қауіп төндіреді деп қабылдануы мүмкін жағдайды білдіреді.

2015 жылы қабылданған лауазымды тұлғалардың жалпы этикалық кодексі мемлекеттік қызметшілерге, оның ішінде мемлекеттік органдарға да қатысты. Осы кодексте барлық мемлекеттік қызметшілерден күтілетін негізгі құндылықтар, олардың бейтараптылығына күмән келтіретін жағдайлардан аулақ болу үшін бейтараптық орнатылған; лауазымды тұлғалар мемлекеттік билікті ашық және түсінікті түрде жүзеге асыруы тиіс. Әрбір негізгі мәнге мысалдар келтірілген түсіндірулер қосылады. Лауазымды адамдардың этикалық кодексінде мемлекеттік қызметшілердің өз міндеттерін орындау кезінде мүдделер қақтығысын болдырмауы қажеттігі туралы нақты айтылған.

Қаржы министрлігі барлық мемлекеттік қызметкерлердің этикалық оқуларына және лауазымдық тұлғалардың этикалық кеңесінің жұмысын қолдауға жауапты. Лауазымдық тұлғалардың этикалық кеңесі этикалық істерге, оның ішінде мемлекеттік қызметкерлерге қатысты істерге кеңес беріп, талқылауға тырысады.

Сыбайлас жемқорлық пен мүдделер қақтығысының алдын-алу бойынша орталық ақпарат көзі болып Әділет министрлігінің<sup>31</sup>, арнайы сайты табылады, онда ағымдағы қызмет туралы ақпарат қамтылған және әртүрлі құралдар жиынтығы кіреді, мысалы, мүдделер қақтығысын болдырмау жөніндегі нұсқаулық, мүдделерді жариялау жөніндегі нұсқаулық, сауалнамалар, статистика, стратегиялар және т.б.

Мүдделер қақтығысы әрбір жеке мемлекеттік ұйымға арналған және ол қызмет саласына және тәуекелдерді бағалауға байланысты.

### **Финляндия**

Фин мемлекеттік басқару моделі және оның әкімшілік мәдениеті бұрыннан келе жатқан тарихи тамырларға ие. Шын мәнінде, жақсы басқару, мүдделер қақтығысын реттеу және Мемлекеттік қызмет қағидаттары швед билігі кезеңінен басталады және әлі де Финляндияның құқықтық тәртібі мен әкімшілік мәдениетінің ажырамас бөлігі болып табылады.<sup>32</sup>

Финляндия заңнамасында мүдделер қақтығысының анықтамасы жоқ. Алайда, сәйкессіздік пен мүдделер қақтығысының шектеулеріне ұқсас басқа шектеулер бар.

Финляндияда сыбайлас жемқорлыққа қарсы жеке агенттік немесе комиссия жоқ. Оның орнына сыбайлас жемқорлыққа қарсы күреске бірнеше мекеме (оның ішінде Әділет министрлігі, Қаржы министрлігі, Ішкі Істер Министрлігі, Бас прокуратура, Полиция) қатысады. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылды үйлестіру үшін жалпы жауапкершілік Финляндия Әділет министрлігіне жүктеледі. Омбудсмен Әділет министрлігінде сыбайлас

<sup>31</sup> <https://www.korruptsioon.ee/ru>

<sup>32</sup> <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>

жемқорлықтың алдын алу жөніндегі арнайы бөлімше құру қажеттігін атап өтті; қазіргі уақытта бұл рөлді Министрліктің қылмыстық саясат департаменті атқарады. Бұл кеңсе сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл саласындағы халықаралық ынтымақтастыққа (диалог, есептілік, техникалық қолдау және т.б.), сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылға, алдын алу шараларына және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдың ұлттық желісін үйлестіруге байланысты мәселелер бойынша ұлттық мекемелерді қолдау және консультация беру үшін жауап береді.

1990 жылдардың ортасынан бастап Қаржы министрлігі мемлекеттік басқарудың әртүрлі эшелондарына (оның ішінде арнайы кеңесшілер мен аға мемлекеттік қызметкерлерге) этикалық мәселелер бойынша жауапты орган болды. Мұндай мінез-құлық кодексі жоқ, бірақ тиісті басқарудың жалпы принциптері Конституцияда, сондай-ақ әкімшілік рәсімдер туралы Заңда анықталған. 2005 жылы Қаржы министрлігі «Күнделікті жұмыстағы құндылықтар - мемлекеттік қызметшілердің этикасы» деп аталатын мемлекеттік басқару нұсқаулығын шығарды. Премьер-Министрдің кеңесі министрлерге қатысты этикалық мәселелерге жауап береді; оның осы саладағы консультативтік рөлін Әділет канцлері толықтырады.<sup>33</sup> Дисквалификацияның қолданылатын ережелері барлық мемлекеттік лауазымды тұлғалардың жұмыс тәртібіне енгізілген.

### **Латвия**

Латвияның адалдық және сыбайлас жемқорлықтың алдын алу жүйесі өте жан-жақты және 2015-2020 жылдарға арналған сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және оған қарсы күрес жөніндегі нұсқаулықтарды, мемлекеттік лауазымды тұлғалардың қызметіндегі мүдделер қақтығысының алдын алу туралы заңды және қылмыстық кодексті қамтиды. Негізгі құқықтық құрал - "мемлекеттік лауазымды тұлғалардың қызметіндегі мүдделер қақтығысын болдырмау туралы Заң" (LPCOI)<sup>34</sup> Оның мақсаты-мемлекеттік лауазымды тұлғалардың іс-әрекеттерінің қоғамдық мүдделерге сәйкес келуін қамтамасыз ету, мемлекеттік лауазымды тұлғаның, оның туыстарының немесе контрагенттерінің жеке немесе қаржылық мүдделерінен туындайтын оның іс-әрекеттеріне ықпал етудің алдын алу, Мемлекеттік қызметшілердің іс-әрекетіне және олардың қоғам алдындағы жауапкершілігіне қатысты сенім мен ашықтыққа ықпал ету. LPCOI шектеулер мен тыйымдарды белгілейді, мүдделер қақтығысының алдын алу ережелерін белгілейді және мемлекеттік лауазымды тұлғалардың қаржылық мәртебесін декларациялауды және оларды тексеру механизмін қарастырады.<sup>34</sup>

Заңға сәйкес, мүдделер қақтығысы – бұл лауазымды тұлға шешім қабылдауға немесе шешім қабылдауға қатысуға немесе осы мемлекеттік лауазымды тұлғаның, оның туыстарының немесе контрагенттерінің жеке

---

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

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

немесе қаржылық мүдделеріне әсер ететін немесе әсер етуі мүмкін лауазымға байланысты басқа да әрекеттерді орындауға міндетті жағдай.

Заң мүдделер қақтығысы жағдайларына егжей-тегжейлі шолу жасайды және мүдделер қақтығысына күдік туындаған жағдайда қалай әрекет ету керектігі туралы нұсқаулар береді. Заңда мемлекеттік лауазымды тұлғалар мүдделер қақтығысы туралы ережелерге қосымша ескеруі тиіс этикалық нормалар айтылған. 22-бөлімде мемлекеттік қызметшілердің мінез-құлық (этика) ережелері қарастырылады және мемлекеттік қызметшілер тиісті кәсіпте, салада немесе секторда бекітілген мінез-құлық (этикалық) кодекстеріне сәйкес әрекет етуі тиіс және мемлекеттік қызметші өзінің іс-әрекеттерінің бейтараптығы мен бейтараптығына этикалық себептер бойынша күмән келтірілуі мүмкін барлық жағдайларда лауазымдық міндеттерін орындаудан немесе мемлекеттік лауазымды тұлға лауазымдарын қоса атқарудан бас тартуы тиіс деп айтылады.

Премьер-министр, оның орынбасарлары, министрлер, парламенттік хатшылар, кеңесшілер, кеңесшілер, көмекшілер және премьер-министр кеңсесінің және оның орынбасарларының басшылары, сондай-ақ мемлекеттік органдардың басшылары мен олардың орынбасарлары мемлекеттік лауазымды тұлғалар ретінде бағаланады және LPCOI-ге бағынады, дегенмен қолданылатын тыйымдардың, шектеулер мен міндеттердің көлемі атқаратын лауазымына байланысты өзгеруі мүмкін.<sup>35</sup>

LPCOI-нің 11 (1) - бабына сәйкес, мемлекеттік лауазымды адамдарға өз міндеттерін орындау кезінде "әкімшілік актілерді дайындауға немесе шығаруға, қадағалауды, бақылауды, анықтауды немесе жазалау функцияларын жүзеге асыруға, келісім-шарттар жасауға немесе олар, олардың туыстары немесе контрагенттері жеке немесе қаржылық мүдделері бар басқа да әрекеттерді орындауға" тыйым салынады<sup>36</sup>

Мемлекеттік кірістер қызметіне, Конституцияны қорғау бюросына және премьер-Министр Кеңсесіне қосымша сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және оған қарсы күрес жөніндегі Бюро (KNAB)<sup>37</sup> сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес және мүдделер қақтығысын болдырмау жөніндегі қызметтің негізгі әрекет етуші тұлғасы болып табылады. Мемлекеттік кірістер қызметі өздерінің веб-сайттарында жарияланған мемлекеттік қызметшілердің кірістері мен мүлкі туралы декларацияларды (жыл сайын 1-2% - ның аз ғана бөлігі) жариялайды және тексереді.

KNAB<sup>38</sup> мемлекеттік лауазымды тұлғалардың мүдделер қақтығысы туралы заңның сақталуын бақылайды. KNAB декларацияларды мүдделер қақтығысын

---

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

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

<sup>37</sup> <https://www.knab.gov.lv/en/knab/>

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



анықтау құралы ретінде қолданады және лауазымды тұлғалардың іс-әрекеттерінің заңдылығын олардың LPCOI белгілеген шектеулер мен сәйкессіздіктерге сәйкестігін тексереді. Сонымен қатар, олар өз жұмысында ескеруі керек және мүдделер қақтығысы проблемасының кейбір аспектілерін реттейтін заңдарға мыналар кіреді: сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және оған қарсы іс-қимыл бюросы туралы Заң; саяси ұйымдарды (партияларды) қаржыландыру туралы Заң; сайлау науқаны туралы Заң; Латвияның әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексі; Қылмыстық құқық; тергеу әрекеттері туралы Заң; қылмыстық іс жүргізу құқығы; мемлекеттің қаржы ресурстары мен мүлкін және өзін-өзі басқаруды ысырап етудің алдын алу туралы; ақпарат бостандығы туралы Заң; мемлекеттік құпия және мемлекеттік сатып алу туралы заңнама туралы.

KNAB алдын-алу, тергеу және оқыту функцияларын атқаратындықтан, ұйымдық құрылым қойылған міндеттерге сәйкес келеді. Сонымен қатар, үйлестіру мен бақылаудың орталық функциясы жеткіліктілік мәселелерін тудырады. Латвиядағы Transparency International атқарушы директорынан алынған ақпаратқа сәйкес, Латвия Заңы кез-келген мекемеге декларацияларды жүйелі түрде тексеруге міндеттеме жүктемейді деген мәселе бар.

Егер мемлекеттік кірістер қызметі немесе KNAB сәйкессіздіктерді анықтаса, олар шенеуніктен ақпаратты нақтылауды, жаңартуды және қажет болған жағдайда терең тергеуді сұрайды. Мемлекеттік кірістер қызметі мен KNAB қабылданған шешімдер мен санкциялар туралы ақпаратты өз сайттарында жариялайды.

Әдетте әкімшілік санкциялар қолданылады, ал жақында оларға ауызша ескерту және 10-350 еуро айыппұл салынады. Егер адам ірі көлемдегі меншік немесе табыс туралы қасақана жалған ақпарат берсе, қылмыстық іс қылмыстық заңның (219-параграф) негізінде де қозғалуы мүмкін.

### **Грузия**

Грузияның мемлекеттік аппараттың қызметін реттейтін құқықтық базасы оның тәуелсіздігін, ашықтығын, есептілігі мен адалдығын қамтамасыз етуге бағытталған маңызды ережелерден тұрады. Алайда, мемлекеттік саладағы сыбайлас жемқорлықтың алдын алуға бағытталған заңнамалық ережелерді жүзеге асыру әлсіз болып табылады. Оң реформаларға қарамастан, мемлекеттік сатып алу жүйесінде елеулі сыбайлас жемқорлық тәуекелдері сақталуда.

Конституция және басқа заңдар мүдделер қақтығысы, сыйлықтар алу, активтерді декларациялау және басқалар сияқты мәселелерді реттейді.

Грузияның "Мемлекеттік қызметтегі мүдделер мен сыбайлас жемқорлықтың үйлеспеушілігі туралы" Заңы мемлекеттік мекемелердегі мүдделер мен сыбайлас жемқорлықтың үйлеспеушілігін болдырмауға, анықтауға және жолын кесуге бағытталған, лауазымды тұлғалардың мүліктік жағдайы туралы декларацияларды ұсыну, ұсынылған декларацияларды мониторингілеу механизмін реттейді. 2-бапта Грузия Президентінен бастап "лауазымды тұлға" термині қолданылатын Заңның субъектілері көрсетілген.

Сондай-ақ, заңда депутаттардың адалдығын қамтамасыз ететін көптеген ережелер бар.<sup>39</sup>

Заңда лауазымды адамның жақын туыстарының кең ауқымы үшін шектеу шаралары да бар: адамның жұбайы (зайыбы), балалары мен өгей қыздары (өгей қыздары), сондай-ақ онымен үнемі бірге тұратын адамдар, тікелей жоғары және төмен бағыттағы туыстары, апа-қарындастары мен аға-інілері, сондай-ақ ата-анасының өгей ұлдары (өгей қыздары).

Заңның ережелері судьяларға да қолданылады, сыйлықтар мен кәсіпкерлік қызметке шектеулер қояды және судьялардан өздерінің қаржылары мен қызметтерін жария етуді талап етеді.

«Мемлекеттік қызмет туралы» заң мүдделер қақтығысын, мемлекеттік лауазымды тұлғалардың бизнеске қатысуын, сыйлықтарға шектеулерді, мемлекеттік лауазымды тұлғалардың өз активтерін ашу және ақпарат берушілерді қорғау міндетін реттейді. Сондай-ақ, заңда мемлекеттік және жеке секторлар арасындағы жұмысшылардың ауысуына қатысты ережелер бар.<sup>40</sup>

Грузияда мемлекеттік қызметшілердің парасаттылығы туралы бірнеше заңнамалық ережелер бар. Олар «Мемлекеттік қызметтегі мүдделер мен сыбайлас жемқорлықтың сәйкес келмеуі туралы» Заңда және Үкіметтің «Мемлекеттік мекемелерде этика мен мінез-құлықтың жалпы ережелерін белгілеу туралы» қаулысында көрсетілген.<sup>41</sup>

Осы заңдарға сәйкес мемлекеттік қызметшілер кез-келген мүдделер қақтығысының алдын алуға және олар туындаған кезде мұндай жағдайларды мәлімдеуге міндетті.

«Мемлекеттік сатып алу туралы» заң сатып алу туралы шарттарға сыбайлас жемқорлыққа қарсы ережелерді енгізуді талап етпесе де, мүдделер қақтығысын болдырмау туралы ережелерді қамтиды.<sup>42</sup>

Грузияда Мемлекеттік сатып алудың жоғары мөлдір электрондық жүйесі құрылды. Бәсекеге қабілетсіз сатып алу көлемі соңғы жылдары төмендеді, бірақ тұтастай алғанда жоғары болып қалуда. Сатып алуға байланысты дауларды шешудің тиімді тетігі бар, бірақ мүдделер қақтығысы туралы ережелер толық емес, ал сыбайлас жемқорлық үшін сотталған компаниялар мен жеке тұлғаларға сатып алуға қатысуға тыйым салынбайды.

Алайда Грузия үкіметі мемлекеттік сектордағы мүдделер қақтығысы мен сыбайлас жемқорлықтың алдын алуға бағытталған заңнамалық ережелердің сақталуын қамтамасыз ету жөніндегі проблемаларды еңсеруге тиіс.

Грузияның атқарушы билігі іс жүзінде оның қызметіне бейресми сыртқы ықпалға байланысты тәуелсіз емес. Үкімет тәуелсіз мемлекеттік қызметті құру және мемлекеттік басқарудағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес үшін жеткілікті күш-жігер жұмсамайды. Соңғы жылдары атқарушы биліктің

---

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

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

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

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

мүдделер қақтығысы мен сыбайлас жемқорлықтың көптеген жағдайлары болды, бірақ бұл істер әдетте тергелмеді және тиісті жауапсыз қалды.<sup>43</sup>

Грузияда сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатты үйлестіру тапсырылған сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жөніндегі ведомствоаралық кеңес (Сыбайлас жемқорлыққа қарсы кеңес) мүдделер қақтығысын бұзушылықтарды анықтау және оларға ден қою үшін тиімді жүйе құру қажет.

Бұл кеңес мемлекеттік институттар өкілдерімен қатар, азаматтық қоғам өкілдерімен де белсенді жұмыс істейді.

Жалпы, Грузияда мүдделер қақтығысын реттеу жөніндегі заңнамалық база күшті, алайда заңдардың жағдайын практикада нақты қолдану әлсіз.

### **Қырғызстан**

Қырғызстанда мүдделер қақтығысы туралы Заңның мақсаты<sup>44</sup> мүдделер қақтығысы туралы заңнаманы біріздендіру және жетілдіру, мүдделер қақтығысын уақтылы анықтау, алдын алу және реттеу тетіктерін енгізу болып табылады.

Ол сондай-ақ мемлекеттік органдар мен олардың қызметкерлеріне мемлекеттік басқару жүйесіндегі ресми саяси және әкімшілік шешімдердің мінсіздігін қамтамасыз етуде практикалық көмек көрсетеді. Заң мүдделер қақтығысын шешу институтын жетілдіруге, лауазымды тұлғалар сыбайлас жемқорлыққа әкелетін жағдайда болатын жағдайлардың санын азайтуға бағытталған.

Сондай-ақ, заң мемлекеттік және муниципалды азаматтық қызметшілердің және мемлекеттік немесе жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын мекемелердің, ұйымдар мен кәсіпорындардың басшыларының қызметіндегі мүдделер қақтығысын шешудің институционалдық және құқықтық негізін анықтайды.

Мемлекеттік қызмет туралы заң тәртіптік іс жүргізудің негізгі ережелерін сипаттайды. Егер мемлекеттік немесе муниципалды қызметкер қызметтік міндеттерін, этика нормаларын сақтамаса немесе мүдделер қақтығысы туралы құқықтық нормаларды бұзса, тәртіптік іс қозғалуы мүмкін. Тәртіптік комиссиялар тәртіптік бағалауды жүргізеді; бұл комиссиялар барлық мемлекеттік және муниципалды ұйымдарда болуы керек. Комиссия қарау және бағалау нәтижелерін ұйым басшысына ұсынады, ол қолданылатын санкцияны айқындайды.

2016 жылы этика Кодексі қабылданды, ал 2002 жылғы этика туралы өтініш өз күшінде қалды. Этика мен тәртіпті бағалау кезінде екі нормативтік этика ескерілуі керек. Этика Кодексі мен этика туралы мәлімдемеде бірдей немесе ұқсас принциптер бар, мысалы: жоғары кәсіби мінез-құлыққа жәрдемдесу, мүдделер қақтығысын болдырмау және сыбайлас жемқорлық үшін жазалау.

---

<sup>43</sup> <https://matsne.gov.ge/en/document/download/31252/51/en/pdf>

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

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы заңға, Үкіметтің №531 қаулысына және Үкіметтің №642 қаулысына сәйкес әрбір жеке мемлекеттік ұйым сыбайлас жемқорлықтың алдын алу жөніндегі қызметкер лауазымын белгілеуі тиіс. Үкіметтің №642 Қаулысында қызметкердің сыбайлас жемқорлықтың алдын алу бойынша міндеттері айқындалған, олар негізінен сыбайлас жемқорлықтың алдын алумен, ашықтықты арттырумен және мүдделер қақтығысы жағдайларын болдырмаумен байланысты.

Қырғызстанда барлық тиісті құжаттар мүдделер қақтығысы туралы мәселеге қатысты. Мәселе бақылау тұрғысынан туындауы мүмкін. Әрбір жеке азаматтық және муниципалды қызмет ұйымында төрт мүше бар (тәртіптік комиссия, этика жөніндегі комиссия, сыбайлас жемқорлықтың алдын алу жөніндегі қызметкер және ұйым басшылары), олар ұйымдардағы құқық бұзушылықтарды жоюға жауап береді. Осы саладағы қатысушылар неғұрлым көп болса, мүдделер қақтығысының алдын-алу процесі соғұрлым жақсы болады.

### **Бөлімнің қорытындылары**

Тұтастай алғанда, мүдделер қақтығысы туралы мәселе құқықтық және этикалық тұрғыдан реттелуге тиіс. Адалдықты сақтау тәсілдерін қалай теңдестіру тарихи фонға, дәстүрге және "қайсысы жақсы жұмыс істейтініне" байланысты. Сыбайлас жемқорлық тәуекелі жоғары елдерде тиісті жазалау тетіктерімен заңнамалық тәсілді қолдауға неғұрлым күшті бейімділік байқалады. Латвия мен Қырғызстан осындай көзқарасы бар елдердің үлгісі бола алады.

Сыбайлас жемқорлық деңгейі төмен, ашықтық тетіктері жақсы жолға қойылған және мемлекеттік мекемелерге сенімі жоғары елдерде мүдделер қақтығысы проблемаларының алдын алу немесе реттеу үшін этика мен адалдық тетіктерін құруға және енгізуге көп көңіл бөлінеді. Бұл тәсілдің мысалдары Эстония мен Финляндия болуы мүмкін.

Қалыптасқан тетіктерді енгізу-кез келген елде негізгі компонент. Тергеу мен оқытуға ресурстар бөлу маңызды. Хабардарлықты арттыру жөніндегі іс-шараларсыз бақылау және жазалау тетіктері ұзақ әсер етпейді. Мүдделер қақтығысының алдын алу және басқару жөніндегі барлық шаралардың тұрақтылығы нәтижелерге қол жеткізудің негізгі құрамдас бөлігі болып табылады.

## 2 ТАРАУ. МҮДДЕЛЕР ҚАҚТЫҒЫСЫНЫҢ АЛДЫН АЛУ ЖӘНЕ СЕНІМГЕРЛІК БАСҚАРУ ИНСТИТУТЫН ЖЕТІЛДІРУ ЖӨНІНДЕГІ ЖҮЙЕЛІ ШАРАЛАРДЫ ӨЗІРЛЕУ

### 2.1 Қазақстан Республикасында мүдделер қақтығысын реттеу институтының нормативтік құқықтық негіздерін және сенімгерлік басқару институтын қолдану тиімділігін талдау

ҚР заңнамасы қандай да бір дәрежеде халықаралық құқықтық құжаттарға сәйкес келетін мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысын реттеу тетігінің негізгі элементтерін қамтиды.

Сонымен қатар, ҚР-да мемлекеттік қызмет және сыбайлас жемқорлыққа қарсы практика саласындағы қолданыстағы заңнаманы талдау Мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысын реттеу институтын, әсіресе, оны нақтылау және нақтылау бөлігінде құқықтық реттеуді одан әрі жетілдіру, сондай-ақ неғұрлым ықпалды лауазымдық өкілеттіктері бар мемлекеттік органдар басшыларының іс-қимылдарын белгілеу қажеттігі туралы куәландырады.

Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасында белгіленген мемлекеттік қызмет саласындағы «мүдделер қақтығысы» ұғымының айқындамаларының айырмашылығына ерекше назар аударады.

**Мүдделер қақтығысы институтын заңнамалық деңгейде біркелкі түсінбеу мәселесі.**

«Мүдделер қақтығысының алдын алуды реттейтін заңнаманы жетілдіру» туралы ұсыныс Мемлекет басшысы Қ.Тоқаевқа ұсынылған 2019 жылғы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы Ұлттық баяндамада да көрініс тапқанын атап өткен жөн.<sup>45</sup>

Ұлттық баяндамаға қатысты, біздің бағалауымыз бойынша, онда «мүдделер қақтығысының алдын алу» және, әсіресе, «мүдделер қақтығысын болдырмау» сөз тіркестерін қолдану дұрыс емес.

Сонымен қатар, ҚР «Мемлекеттік қызмет туралы «және» сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы «заңдарының 51 және 15-баптарында көрсетілген» мүдделер қақтығысын жою жөніндегі», «мүдделер қақтығысын шешу» деген сөз тіркестері мен сөз тіркестерінің «шашыраңқылығына» назар аударған жөн.<sup>46</sup>

Яғни, қолданыстағы заңнамаға және сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатқа сәйкес бүгінгі күні мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысының «алдын алуға», «болдырмауға», «реттеуге», «шешуге»,

<sup>45</sup> 2019 жылғы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы Ұлттық баяндама. [https://www.gov.kz/uploads/2020/5/15/87d57726c33f13a68808fd7977388b46\\_original.2956535.pdf](https://www.gov.kz/uploads/2020/5/15/87d57726c33f13a68808fd7977388b46_original.2956535.pdf).

<sup>46</sup> Қазақстан Республикасының Заңы 2015 жылғы 23 қарашадағы № 416-V ҚРЗ "Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы". "Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы" 2015 жылғы 18 қарашадағы № 410-V Қазақстан Республикасының Заңы (06.10.2020 ж. жағдай бойынша өзгерістермен және толықтырулармен).

«жоюға», «алып тастауға» болады, бұл ретте әрбір сөз тіркесінің мағынасы және осыдан туындайтын мемлекеттік қызметші мен оның басшысының іс-қимыл алгоритмі түсініксіз болып қалады.

Егер бұл заң деңгейінде мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысы институтының мәнін біркелкі түсінудің болмауының жарқын мысалы болмаса, мұндай жағдайға назар аудармауға болады. Өздеріңіз білетіндей, біркелкі түсініктің болмауы нормаларды дұрыс түсіндірмеуге және қолдануға әкелуі мүмкін.

Доктриналық деңгейде «мүдделер қақтығысы» ұғымының табиғаты мен мазмұнына бірыңғай көзқарас жоқ.<sup>47</sup>

Іс жүзінде, жекелеген сарапшылардың пікірінше, басқарушылық қызметтегі мүдделер қақтығысының мәнін түсінбеушілік пен дұрыс бағаламауды байқауға болады.

Осыған байланысты Мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысы институтының негізгі мақсатын қарастырамыз.

Өздеріңіз білетіндей, мүдделер қақтығысы институты, қолдану саласына қарамастан, өзі теріс құбылыс немесе жағдай емес, әсіресе бұзушылық.

«Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңына сәйкес мүдделер қақтығысы деп «мемлекеттік қызметшінің жеке басының мүдделері өзінің лауазымдық өкілеттіктерін орындамауына немесе тиісінше орындамауына әкеп соғуы мүмкін болатын кездегі мемлекеттік қызметшінің жеке басының мүдделері мен оның лауазымдық өкілеттіктері арасындағы қайшылық» түсініледі.

Бұл институт өзінің заңды және доктриналық анықтамасына сүйене отырып, ықтимал сыбайлас жемқорлық тәуекелдері туындауы (немесе туындамауы) мүмкін нақты емес, мүмкін болатын «гипотетикалық» жағдайларды, сондай-ақ мемлекеттік қызметшілердің лауазымдық өкілеттіктерін орындамау немесе тиісінше орындамау тәуекелдерін белгілейді.

Яғни, мүдделер қақтығысы жағдайында қалған мемлекеттік қызметші қызметтік емес, жеке басының мүддесі үшін де, керісінше, тек өзінің лауазымдық өкілеттіктеріне сәйкес әрекет етуді шеше алады.

Соңғы жағдайда, мүдделердің қайшылығына қарамастан, өздерінің лауазымдық өкілеттіктерін орындамау немесе тиісінше орындамау түрінде қандай да бір теріс салдарлар болмайды.

Мысалы, бір мезгілде қабылдау комиссиясының мүшесі болып табылатын мемлекеттік қызметші осы мемлекеттік органда жұмыс істеуге кандидатпен туыстық қатынаста болады.

Туыстық фактісі бар, алайда мемлекеттік қызметші онымен қарым-қатынас жасамайды және онымен туыстық қарым-қатынасты қолдамайды, одан әрқалай алыстайды, жасырын түрде туысы беделді жұмысқа мүлдем қабылданбайды деп үміттенеді.

Сондай-ақ, мүдделер қақтығысы жағдайлары туындауы мүмкін, мемлекеттік қызметші мүмкіндігіне қарамастан, белгілі бір бапты қолданудың

---

<sup>47</sup> Сыбайлас жемқорлық: табиғат, көріністер, қарсылық: монография / ответ. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012. Б.352.

заңмен белгіленген нақты жағдайларына байланысты жеке мүдделер үшін әрекет ете алмайды.

Осылайша, «мүдделер қақтығысы» ұғымы көбінесе бағалау категориясы болып табылады және біздің ойымызша, «гипотетикалық» жағдайға емес, нақты жағдайға қатысты түсіндірілуі керек деп санаймыз, әсіресе мемлекеттік қызметшілердің өздері әрқашан мүдделер қақтығысы болған жағдайларды ажырата алмайды.

Мысалы, мемлекеттік қызметші кандидаттың оның туысы екенін білмеді (әкесі отбасынан оның басқа балалары бар екенін жасырған).

Баяндалғанды негізге ала отырып, мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысы институтының басты мақсаты оны «жібермеу», «жою» немесе «алып тастау емес», мемлекеттік қызметшінің қызметін тек қана белгіленген лауазымдық өкілеттіктеріне сәйкес қамтамасыз ету мақсатында жеке және қызметтік мүдделер арасында туындаған қарама-қайшылықты уақтылы анықтау, дұрыс бағалау және ден қою болып табылады.

Қарапайым тілмен айтқанда, мүдделер қақтығысы жағдайын лауазымдық өкілеттіктер тиісті түрде жүзеге асырылатындай және мемлекеттік органның басшылығында мемлекеттік қызметшінің адалдығы мен парасаттылығына күмән болмайтындай етіп белгіленген шаралардың көмегімен реттеу қажет.

Қарастырылып отырған контексте біз мүдделер қақтығысының «пайдалылығы» туралы пікірмен келісе аламыз, өйткені олар басқарудың оңтайлы құрылымын құрайды.<sup>48</sup>

Яғни, мүдделер қақтығысы институтының арқасында, біріншіден, мемлекеттік қызметшінің адалдығына көз жеткізуге және мүдделер қақтығысы туралы күні бұрын хабарлаған жағдайда оған деген сенімді нығайтуға, екіншіден, мүдделер қақтығысынан жағымсыз салдарлар туындаған жағдайларда нормативтік құқықтық актілерге өзгерістер мен толықтырулар енгізу арқылы мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіруге болады.

Лауазымдық өкілеттіктерін орындамаудан немесе тиісінше орындамаудан көрінген мүдделер қақтығысы кезінде туындаған жағымсыз салдарларға қатысты ҚР заңнамасында мемлекеттік қызметшінің нақты бұзушылық үшін, оның жұмыстан босатылуына немесе тіпті қылмыстық жауаптылыққа дейін жауаптылығы белгіленгенін ұмытпаған жөн.

Сонымен бірге, мүдделер қақтығысы жағдайында іс-әрекеттер немесе әрекетсіздік жасағаны үшін, мүдделер қақтығысын болғызбау және шешу жөнінде шаралар қабылдамағаны үшін, мүдделер қақтығысы туралы хабарламағаны үшін жауапкершілік туындаған мүдделер қақтығысы немесе оның туындау мүмкіндігі туралы ҚР Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексінде немесе қылмыстық кодексінде көзделмеген.

Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодекстің 680-бабында Мемлекеттік орган басшысының сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл жөніндегі шараларды қабылдамағаны үшін жауапкершілік көзделген, бірақ ол сыбайлас

---

<sup>48</sup> А.Ф. Ноздрачев. Мүдделер қақтығысы, шығу тегі және Тұжырымдаманың анықтамасы. [https://studref.com/328085/pravo/konflikt\\_interesov\\_proishozhdenie\\_opredelenie\\_ponyatiya](https://studref.com/328085/pravo/konflikt_interesov_proishozhdenie_opredelenie_ponyatiya)

жемқорлық құқық бұзушылықтар жасауға кінәлі бағынысты адамдарға қатысты шараларды қабылдамауға ғана қатысты.

Бұл ретте «сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР Заңы сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықты сыбайлас жемқорлық белгілері бар, ол үшін заңда әкімшілік немесе қылмыстық жауаптылық белгіленген құқыққа қайшы кінәлі әрекет (әрекет немесе әрекетсіздік) ретінде айқындайды.

Мүдделер қақтығысы жағдайында әрекет немесе әрекетсіздік жасағаны немесе мүдделер қақтығысы туралы хабарламағаны үшін әкімшілік немесе қылмыстық жауапкершілік көзделмегендіктен, ӘҚБТК-нің 480-бабы да осыған қатысты қолданылмайды.

Сонымен қатар, «мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңының 51-бабына сәйкес, мемлекеттік қызметші, оның тікелей басшысы және мемлекеттік органның басшылығы өздеріне белгілі болған мүдделер қақтығысы жағдайларын болғызбау және реттеу жөніндегі шараларды қабылдамағаны үшін тәртіптік жауапкершілікке тартылады.

Алайда, ықтимал бұзушылықтың алдын алуға жол бермеу және әрекет ету әлі де орынды. Бұл тұрғыда, әрине, алдын-алу шараларын, сондай-ақ алдын-алу шараларын қабылдау қажет. Мұндай жағдайларда «мүдделер қақтығысының алдын алу, жою, жою» сөз тіркестерін қолдану негізделген.

Алайда, өкінішке орай, «Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңы да, «сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР Заңы да жағдайға байланысты мемлекеттік қызметшінің нақты және түсінікті іс-қимыл алгоритмін белгілемейді және тиісінше шектемейді.

Яғни, мүдделер қақтығысының алдын алу, оны анықтау, реттеу, жолын кесу, болдырмау және т. б. үшін қандай шаралар (кім, қай уақытта, қандай көлемде) қабылдау қажет.

Мысалы, ҚР экология, геология және табиғи ресурстар министрлігінің Су ресурстары комитеті мен «Қазсушар» РМК-н аудиторлық тексеру барысында 2019 жылдың қаңтарында Мемлекеттік сатып алу кезінде мүдделер қақтығысының көптеген фактілері анықталды.

Атап айтқанда, «Қазсушар» РМК Шығыс Қазақстан филиалында құрылтайшысы осы филиал директорының қызы болған ЖШС-мен жалпы сомасы 498,4 млн теңгеге мемлекеттік сатып алу туралы 3 шарт жасалды.

«Қазсушар» Алматы филиалында осы филиалдың есепшісі, ал директоры-оның жұбайы тең құрылтайшысы болған компаниямен 2 мемлекеттік сатып алу шарты жасалды.<sup>49</sup>

Аталған бұзушылықтар мүдделер қақтығысын анықтау бойынша мақсатты белгіленген шаралардың нәтижесінде емес, ҚР Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігінің сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін сыртқы талдау шеңберінде анықталды.

Мәселен, «Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңының 51-бабы мемлекеттік қызметшіні, оның тікелей басшысын немесе мемлекеттік органның

---

<sup>49</sup> [https://forbes.kz/news/2019/11/16/newsid\\_212791](https://forbes.kz/news/2019/11/16/newsid_212791)



басшылығын мүдделер қақтығысын болғызбау және реттеу бойынша шаралар қабылдауға міндеттейді.

Көрсетілген шараларға мыналар жатады:

1) мүдделер қақтығысы соған байланысты туындаған немесе туындауы мүмкін мәселе бойынша мемлекеттік қызметшінің лауазымдық өкілеттіктерін атқаруды басқа мемлекеттік қызметшіге тапсыруға міндетті;

2) мемлекеттік қызметшінің лауазымдық міндеттерін өзгертуге құқылы;

3) мүдделер қақтығысын жою жөніндегі өзге де шараларды қабылдауға міндетті.

Бұл шаралардың ішінде, біріншіден, «басқа шаралар» нені білдіретіні белгісіз. Шамасы, мақаланың редакциясына сүйене отырып, басшының өзі оларды «ойлап табуы» керек, бұл Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына сыбайлас жемқорлыққа қарсы ғылыми сараптама жүргізу жөніндегі әдістемелік ұсынымдарға сәйкес сыбайлас жемқорлық факторы немесе сыбайлас жемқорлық тәуекелінің факторы болып табылады.<sup>50</sup>

Екіншіден, аталған шаралардың қайсысын «алдын алу» және қайсысын «реттеу» шараларына жатқызу керек?

Үшіншіден, егер тұтастай алғанда мүдделер қақтығысының алдын алу және оны реттеу туралы сөз болса, бұл "мүдделер қақтығысын жою бойынша" дегенді білдіреді. Алдын алу және жою мүлдем басқа мағынаға ие және әртүрлі әрекет алгоритмдерін қамтитыны анық.

«Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР Заңындағы жағдай ұқсас, өйткені аталған Заңның 15-бабы және «Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңының 51-бабы мүдделер қақтығысы субъектілері бойынша айырмашылықтарды қоспағанда, мазмұны бойынша бір-біріне ұқсас, бұл туралы бұдан әрі толығырақ жазылған.

Осылайша, «Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңының 51-бабының және «сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР Заңының 15-бабының мазмұны мүдделер қақтығысы институтының барлық маңызды аспектілерін көрсетпейді, мүдделер қақтығысының алдын алу және реттеу шараларының аражігін ажырату бөлігінде біршама жаңылыстырады, негізсіз ұсынады

Салыстыру үшін Қырғыз Республикасының 2017 жылғы 12 желтоқсандағы № 206 (11) «мүдделер қақтығысы туралы» Заңы қабылданған Қырғызстанның тәжірибесін мысалға келтіреміз, онда мемлекеттік, муниципалдық және Занда көзделген өзге де лауазымдарды атқаратын адамдардың қызметіндегі мүдделер қақтығысын басқарудың ұйымдастырушылық және құқықтық негіздерін айқындап, олардың лауазымдық міндеттерін орындау кезінде жеке (жеке) қызығушылықты (мүдделілікті) болдырмайтын қоғамдық мүдделердегі қызметін қамтамасыз етуге бағытталған.

Бұл заңда мүдделер қақтығысының келесі градациясы белгіленген:

---

<sup>50</sup> Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына сыбайлас жемқорлыққа қарсы ғылыми сараптама жүргізу жөніндегі әдістемелік ұсынымдар Қазақстан Республикасы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігі Төрағасының 2020 жылғы "19" тамыздағы № 268 бұйрығымен бекітілген

- ықтимал мүдделер қақтығысы-Заңның 6-бабында көрсетілген адамдардың жеке мүдделері белгілі бір жағдайларда олардың лауазымдық міндеттерін орындауына теріс әсер етуі мүмкін жағдай;

- нақты мүдделер қақтығысы-Заңның 6-бабында көрсетілген адамдардың жеке (жеке) мүдделері олардың лауазымдық міндеттерін орындауына тікелей әсер ететін жағдай;

- мүдделер қақтығысы-Заңның 6-бабында көрсетілген адамдардың актілері немесе келісімдері оларда мүдделер қақтығысының болуымен қабылданған немесе жасалған жағдай.

Мұндай тәсіл заңда сәтті көрініс тапқан мүдделер қақтығысын анықтау, реттеу және болдырмау үшін нақты шаралар қабылдауға мүмкіндік береді.

Мысалы, «Мүдделер қақтығысын анықтау» деген 16-бап белгіленген, оған сәйкес мүдделер қақтығысы «қызметке кіру кезінде, өзге де өкілеттіктер көлемімен қызметте жаңа лауазымды атқару кезінде жеке (жеке) мүдделерді декларациялау; осы Заңның 6-бабында көрсетілген адамдарды жұмысқа қабылдау кезінде, оның ішінде сайлауға қатысу үшін уәкілетті органдар құжаттарды қабылдау кезінде жұмыс берушімен және Бағыныстылармен туыстықтың болуын зерделеу" арқылы айқындалады.; Мемлекеттік сатып алу туралы заңнамаға сәйкес мемлекеттік сатып алуды жүзеге асыру кезінде осы Заңның 6-бабында көрсетілген тұлғалармен үлестес субъектілерді анықтау; декларациялау туралы заңнамаға сәйкес осы Заңның 6-бабында көрсетілген тұлғалардың кірістерін, шығыстарын, міндеттемелері мен мүлкін декларациялау; осы Заңның 6-бабында көрсетілген тұлғалардың мүдделер қақтығысының туындағаны туралы жоғары тұрған басшыға не тиісті органның Әдеп жөніндегі комиссиясына хабарлау; осы Заңның 6-бабында көрсетілген тұлғалардың; осы Заңға сәйкес бақылау функцияларын орындайтын органдар мен адамдардың мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, верификациялау, болғызбау жөніндегі қызметті жүзеге асыру; түскен шағымдарды; бұқаралық ақпарат құралдарындағы жарияланымдар мен хабарламаларды талдауды».<sup>51</sup>

17-бапта ықтимал мүдделер қақтығысын реттеу жөніндегі нақты шаралар айқындалған.

Атап айтқанда, «осы Заңның 6-бабында көрсетілген адамдарға мүдделер қақтығысы жағдайындағы қызметті реттейтін нормативтік құқықтық актілерді түсіндіру; жеке (жеке) мүдделер туралы декларацияны верификациялау, ықтимал мүдделер қақтығысы жағдайларын және оларды шешу нұсқаларын анықтау және талдау, сондай-ақ осы жағдайларды осы Заңның 6-бабында көрсетілген адамдарға түсіндіру; ықтимал мүдделер қақтығысын жою үшін осы Заңның 6-бабында көрсетілген адамдардың басшылығы жүзеге асыратын

---

<sup>51</sup> "Мүдделер қақтығысы туралы"2017 жылғы 12 желтоқсандағы № 206 (11) Қырғыз Республикасының Заңы.

шаралар»; мүдделердің ықтимал қақтығысын жою үшін осы Заңның 6-бабында көрсетілген адамдар дербес жүзеге асыратын шаралар». <sup>52</sup>

Жеке 18-бап нақты мүдделер қақтығысын шешуге арналған.

Көрсетілген градация мүдделер қақтығысын анықтау, алдын алу және реттеу бойынша іс-қимылдардың нақты және түсінікті алгоритмін әзірлеуге мүмкіндік береді.

Сондай-ақ, «Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңы көбіне әкімшілік мемлекеттік қызметші санаты үшін мүдделер қақтығысын анықтайтынын жеке атап өткен жөн. Заңда ең ықпалды өкілеттіктерге ие саяси мемлекеттік қызметшілердің іс-әрекеттерін реттейтін ережелер жоқ.

Айта кету керек, мүдделер қақтығысының мұндай градациясы бұрын Молдованың "мүлік пен жеке мүдделерді декларациялау туралы" Заңында қарастырылған (12-бап). <sup>53</sup>

Мысалы, мүдделер қақтығысы жағдайына тап болған мемлекеттік саяси қызметші қандай шаралар қолдануы тиіс екені және бақылауды кім жүзеге асыратыны белгісіз.

Шетелдік тәжірибеге ұқсас, мұндай жағдайларда бірінші басшы мүдделер қақтығысы туралы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл жөніндегі уәкілетті органға хабарлауға тиіс. Алайда, ішкі заңнамада мұндай талап жоқ.

Осылайша, баяндалғанды негізге ала отырып, мемлекеттік саяси және әкімшілік қызметшілердің мүдделер қақтығысын реттеуде бірыңғай жүйелі тәсілдің жоқтығын атап өткен жөн.

«Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңы қолданыстағы редакцияда Мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысын реттеудің ұйымдастырушылық тетігін қалыптастыруға ықпал етпейтінін атап өткен жөн.

Атап айтқанда, әдеп жөніндегі комиссияның өз міндеттері шеңберінде басқалармен тең дәрежеде болуға тиіс өкілеттіктері қажетті шамада регламенттелмеген мемлекеттік қызметшілердің мүдделер қақтығысына қатысты хабарламалар мен арыздардың (шағымдардың) барлық түрлерін қарау, қарау қорытындылары бойынша тексерулер жүргізу, мүдделер қақтығысын бағалау нәтижелері бойынша қорытындылар және мүдделер қақтығысын реттеу бойынша ұсынымдар беру, орындалуын бақылау кіреді.

Баяндалғанның негізінде және озық шетелдік тәжірибені ескере отырып, мүдделер қақтығысына арналған «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңның жеке тарауын не жоғарыда аталған бірқатар елдерге ұқсас Қазақстан Республикасының «Мүдделер қақтығысы туралы» дербес Заңын әзірлеу ұсынылады.

Осы тараудың немесе заңның құрылымында мыналарды қарастырған жөн::

---

<sup>52</sup> "Мүдделер қақтығысы туралы"2017 жылғы 12 желтоқсандағы № 206 (11) Қырғыз Республикасының Заңы.

<sup>53</sup> "Мүлік пен жеке мүдделерді декларациялау туралы"2016 жылғы 17 маусымдағы № 133 заң. [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=87568](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=87568)

1. ХҚЭД ұсынымдарына ұқсас мүдделер қақтығысының градациясы (әлеуетті, нақты, орын алған мүдделер қақтығысы);

2. Мүдделер қақтығысының градациясынан туындайтын алдын алу, жолын кесу, реттеу сипатындағы шараларды анықтау және тізбелеу;

3. Әдеп жөніндегі комиссияның мүдделер қақтығысын реттеу бойынша жауапкершілігі мен өкілеттігін белгілеу, оның ішінде өз бастамасы бойынша қажетті ақпаратты сұрату, қызықтыратын ақпаратқа ие адамдарды шақыру;

4. Мүдделер қақтығысын реттеу бойынша Мемлекеттік саяси қызметшінің іс-қимыл алгоритмін айқындау;

5. Мүдделер қақтығысының алдын алуға және реттеуге жауапты субъектілерді анықтау;

6. Мемлекеттік қызмет саласындағы уәкілетті мемлекеттік органның мемлекеттік қызметшілер, сондай-ақ мемлекеттік қызмет лауазымына үміткер адамдар ұсынатын кірістері туралы, мүлкі және мүліктік сипаттағы міндеттемелері туралы мәліметтердің анықтығы мен толықтығын тексеруді жүзеге асыру жөніндегі өкілеттіктерін белгілеу;

7. Жеке мүдделерді мерзімді декларациялау рәсімін айқындау;

8. Мүдделер қақтығысын болдырмау, реттеу мәселелерінде жұртшылықтың қатысу рәсімін айқындау.

### **Зандар қақтығысы.**

Бұдан бұрын атап өтілгендей, ҚР Мемлекеттік қызмет және басқару саласындағы қолданыстағы заңнамасы бір-бірінен ерекшеленетін «Мүдделер қақтығысы» ұғымының анықтамаларын негізсіз белгілеген, бұл мүдделер қақтығысы институтын заңнамалық деңгейде реттеу бойынша жүйелі тәсілдің жоқтығын көрсетеді.

Бұл ретте 2015 жылғы 18 қарашадағы «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР Заңы және 2015 жылғы 23 қарашадағы «Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңы бір мезгілде дерлік қабылданды.

Мәселен, «Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңында мүдделер қақтығысы деп **«мемлекеттік қызметшінің жеке мүдделері мен оның лауазымдық өкілеттіктері арасындағы қайшылық түсініледі және өзінің лауазымдық өкілеттіктерін орындамауына немесе тиісінше орындамауына әкеп соғады».**

«Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР Заңында мүдделер қақтығысы деп жауапты **мемлекеттік лауазымды атқаратын адамдардың, мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдардың,** оларға теңестірілген адамдардың, лауазымды адамдардың жеке мүдделері мен олардың лауазымдық өкілеттіктері арасындағы қайшылық түсініледі, бұл ретте аталған адамдардың жеке мүдделері олардың өздерінің **лауазымдық міндеттерін** орындамауына және (немесе) тиісінше орындамауына әкеп соғуы мүмкін.

«Мемлекеттік мүлік туралы» ҚР Заңында мүдделер қақтығысы деп **байқау кеңесі мүшесінің** жеке мүдделілігі арасында қайшылық туындайтын жағдай түсініледі және оның өз лауазымдық өкілеттіктерін тиісінше атқаруына немесе жеке және заңды тұлғалардың, **мемлекеттің осы заңды мүдделерге**

**зиян келтіруге қабілетті заңды мүдделеріне байланысты пайдалануы мүмкін .<sup>54</sup>**

Шаруашылық жүргізу құқығындағы мемлекеттік кәсіпорындарда байқау кеңесін құру қағидаларына сәйкес байқау кеңесінің құрамына **тиісті саланың уәкілетті органының (жергілікті атқарушы органның) өкілдері**, шаруашылық жүргізу құқығындағы мемлекеттік кәсіпорынның басшысы және конкурстық негізде сайланатын адамдар кіреді .<sup>55</sup>

Көріп отырғанымыздай, айырмашылықтар байланысты:

- мүдделер қақтығысы субъектілерімен;

-«лауазымдық өкілеттіктер» және «лауазымдық міндеттер» сөз тіркестерінде»;

- зиян келтірумен себеп-салдарлық байланыста.

Біздің көзқарасымыз бойынша, анықтамадағы бұл айырмашылықтар айтарлықтай бар.

Субъектілерге қатысты мынаны атап өтеміз. ҚР «Мемлекеттік қызмет туралы» және «Мемлекеттік мүлік туралы» заңдарында мүдделер қақтығысының бір субъектісі – «мемлекеттік қызметші» және «Байқау кеңесінің мүшесі» белгіленген. ҚР «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» Заңында субъектілер шеңбері айтарлықтай кең.

Атап айтқанда, оларға жауапты мемлекеттік лауазымды атқаратын адамдар, мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдар, оларға теңестірілген адамдар, лауазымды адамдар жатады.

«Мемлекеттік қызметші» және «бақылау кеңесінің мүшесі» осы кеңейтілген шеңберге кіретіні анық.

Көрнекілік үшін «сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР Заңы бойынша барлық субъектілерді егжей-тегжейлі тізімдейміз.

Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексіне сәйкес:

- жауапты мемлекеттік лауазымды атқаратын адам-мемлекеттік функцияларды және Мемлекеттік органдардың өкілеттіктерін тікелей орындау үшін Қазақстан Республикасының Конституциясында, Қазақстан Республикасының конституциялық және өзге де заңдарында белгіленген лауазымды атқаратын адам, оның ішінде Парламент депутаты, судья, сол сияқты Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет туралы заңнамасына сәйкес мемлекеттік саяси лауазымды не **«А» корпусының мемлекеттік әкімшілік лауазымын атқаратын адам»;**

---

<sup>54</sup> "Мемлекеттік мүлік туралы" Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 1 наурыздағы № 413-IV Заңы.

<sup>55</sup> "Шаруашылық жүргізу құқығындағы мемлекеттік кәсіпорындарда байқау кеңесін құру қағидаларын, байқау кеңесінің құрамына сайланатын адамдарға қойылатын талаптарды, сондай-ақ Байқау кеңесінің мүшелерін конкурстық іріктеу және олардың өкілеттіктерін мерзімінен бұрын тоқтату қағидаларын бекіту туралы" Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 20 ақпандағы № 113 бұйрығы.

- мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген тұлға-Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет туралы заңнамасына сәйкес мемлекеттік қызметші, мәслихат депутаты;

- мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдарға теңестірілген адам-жергілікті өзін-өзі басқару органдарына сайланған адам; Қазақстан Республикасының Заңында белгіленген тәртіппен Қазақстан Республикасының Президенттігіне, Қазақстан Республикасы Парламентінің немесе мәслихаттардың депутаттығына, аудандық маңызы бар қалалардың, кенттердің, ауылдардың, ауылдық округтердің әкімдігіне, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқарудың сайланбалы органының мүшелігіне кандидат ретінде тіркелген азамат; жергілікті өзін-өзі басқару органында тұрақты немесе уақытша жұмыс істейтін, еңбегіне ақы төлеу Қазақстан Республикасының мемлекеттік бюджет қаражатынан жүргізілетін қызметші; мемлекеттік ұйымда басқару функцияларын орындайтын адам сондай-ақ сатып алуды, оның ішінде мемлекеттік сатып алуды ұйымдастыру және өткізу жөнінде шешімдер қабылдауға уәкілеттік берілген не мемлекеттік бюджет және Қазақстан Республикасының Ұлттық қоры қаражатынан қаржыландырылатын жобаларды іріктеуге және іске асыруға жауапты, аталған ұйымдардағы дербес құрылымдық бөлімшенің басшысынан төмен емес лауазымды атқаратын адам; Қазақстан Республикасы Ұлттық Банкінің және оның ведомстволарының қызметшілері; Қазақстан Республикасының әуе кеңістігін пайдалану және авиация қызметі туралы Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес әрекет ететін азаматтық авиация саласындағы уәкілетті ұйымның қызметшілері; Қаржы нарығы мен қаржы ұйымдарын реттеу, бақылау және қадағалау жөніндегі уәкілетті органның қызметшілері;

- лауазымды тұлға-тұрақты, уақытша немесе арнайы өкілеттік бойынша билік өкілінің функцияларын жүзеге асыратын не ұйымдастырушылық-өкімдік немесе әкімшілік орындайтын адам мемлекеттік органдардағы, жергілікті өзін-өзі басқару органдарындағы, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Қарулы Күштеріндегі, Қазақстан Республикасының басқа да әскерлері мен әскери құралымдарындағы шаруашылық функциялары.

Көріп отырғанымыздай, «сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР Заңында мемлекеттік қызметтің барлық түрін ұсынатын мүдделер қақтығысының барлық субъектілері ұсынылған.

Бұл мемлекеттік қызметші үшін, мәні бойынша, сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс - қимыл, лауазымдық өкілеттіктерін тиісінше орындау, мемлекеттің заңды мүдделерін қорғау призмасы арқылы «мүдделер қақтығысы» деген ұғымды айқындаудың 3 түрі заңнамалық түрде белгіленгенін білдіреді.

Бұл жағдайда, «құқықтық актілер туралы» ҚР Заңына сәйкес, бір деңгейдегі нормативтік құқықтық актілердің нормаларында қайшылықтар болған кезде қолданысқа кешірек енгізілген акт нормалары қолданылады.

Яғни, мемлекеттік қызметші 2015 жылғы 23 қарашада қабылданған «мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңының ережесін ("сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы" ҚР Заңын бес күннен кейін) басшылыққа алуы керек.

«Лауазымдық өкілеттіктерге» және «лауазымдық міндеттерге» қатысты.

ҚР «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңының 1 бабына сәйкес, лауазымдық өкілеттіктер – «нақты мемлекеттік лауазыммен көзделген, мемлекеттік қызметшілер өз қызметін жүзеге асыратын мемлекеттік органдардың алдында тұрған мақсаттар мен міндеттерге сай келетін құқықтар мен міндеттер».

Көріп отырғанымыздай, аталған анықтамадан лауазымдық міндеттер құқықтармен бірге лауазымдық өкілеттіктерді құрайды. Алайда, «сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР Заңы мүдделер қақтығысын тек мемлекеттік қызметшінің міндеттерімен байланыстырады.

Алдыңғы қатарлы шетелдік тәжірибені талдау мүдделер қақтығысы, әдетте, өкілеттіктер емес, жеке мүдделер мен міндеттердің қайшылықтары призмасы арқылы қарастырылатындығын көрсетті. А.ф. Ноздрачев өз зерттеулерінде атап өткендей, мұндай тәсілді ЭЫДҰ, Еуропа Кеңесі, Transparency International пайдаланады, осыған байланысты қисынды және негізді болып көрінеді, өйткені өзге жағдайда, «Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңының логикасына сәйкес мемлекеттік қызметшінің жеке мүддесі мен оған берілген құқық арасындағы қайшылық мүмкіндігін тану қажет.

Зиян келтірумен себеп-салдар байланысына қатысты.

«Мемлекеттік мүлік туралы» ҚР Заңында мүдделер қақтығысы деп байқау кеңесі мүшесінің жеке мүдделілігі мен оның **өз лауазымдық өкілеттіктерін** тиісінше орындауы немесе **осы заңды мүдделерге зиян келтіруге қабілетті** жеке және заңды тұлғалардың, мемлекеттің заңды мүдделері арасында қайшылық туындайтын жағдай түсініледі.

Көріп отырғанымыздай, біріншіден, міндеттер емес, «лауазымдық өкілеттіктер» термині қайтадан пайдаланылады, екіншіден, «мемлекеттік қызмет туралы» және «сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР заңдарына қарағанда, жеке мүдделілік пен мемлекеттің заңды мүдделеріне зиян келтіру қабілеті арасындағы себеп-салдарлық байланыс көрсетіледі.

Осылайша, ҚР заңнамасы сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс - қимыл, лауазымдық өкілеттіктердің тиісінше орындалуы, мемлекеттің заңды мүліктік мүдделерін қорғау призмасы арқылы едәуір дәрежеде ведомстволық мүдделермен сипатталатын Мемлекеттік қызмет саласындағы «мүдделер қақтығысы» деген ұғымның үш анықтамасын белгіледі.

### **Жеке мүдде.**

ҚР заңнамасында бұл ұғым мүдделер қақтығысының барлық құрылымының базалық элементіне жататынына қарамастан, «жеке мүдде» анықтамасы жоқ. Отандық заң ғылымында жеке қызығушылық туралы нақты түсінік жоқ.

Шетелдік әдебиеттерде мемлекеттік қызметшінің жеке мүддесіне оның өзі үшін, оның отбасы, ата-анасы, достары немесе жақындары үшін, онымен іскерлік немесе саяси қарым-қатынасы бар не болған адамдар немесе ұйымдар үшін кез келген артықшылық (пайда) жататыны атап өтілген. Жеке мүддеге

сондай-ақ осы мемлекеттік қызметші көтеретін кез келген қаржылық немесе азаматтық міндеттеме жатады.<sup>56</sup>

Мысалы, Молдова Республикасының «Мүлікті және жеке мүдделерді декларациялау туралы» заңында жеке қызығушылық деп оның жеке тұлға ретіндегі қызметінен, жақын адамдармен немесе меншік түріне қарамастан заңды тұлғалармен қатынастарынан, саяси партияларды қоса алғанда, коммерциялық емес ұйымдармен, халықаралық ұйымдармен қатынастарынан не байланыстарынан, сондай-ақ оның артықшылықтары мен міндеттемелерінің салдары болып табылатын кез келген мүддеден туындайтын декларациялау субъектісінің кез келген қызығушылығы, материалдық немесе материалдық емес мүддесі түсініледі<sup>57</sup>.

Бұл анықтамалар жеке мүдделердің кең ауқымын қамтиды, осылайша мүдделер қақтығысын тиімді анықтауға ықпал етеді.

Қырғызстан мен Молдованың тәжірибесіне сілтеме жасай отырып, мүдделер қақтығысын анықтау мемлекеттік қызметке кіру кезінде жеке мүдделерді декларациялау арқылы жүзеге асырылады.

«Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» ҚР Заңына сәйкес, осы Заңда айқындалған тұлғалар жеке тұлғалардың декларацияларын, атап айтқанда, активтері мен міндеттемелері туралы декларацияны және кірістері мен мүлкі туралы декларацияны ұсынады.

Активтер мен міндеттемелер туралы декларацияны ұсынады:

1) Қазақстан Республикасының Президенттігіне, Қазақстан Республикасы Парламентінің және мәслихаттарының депутаттығына, аудандық маңызы бар қалалардың, кенттердің, ауылдардың, ауылдық округтердің әкімдігіне, сондай - ақ жергілікті өзін-өзі басқару сайланбалы органдарына мүшелікке кандидаттар мен олардың жұбайлары (зайыптары) - кандидат ретінде тіркелгенге дейін;

2) Осы тармақтың 1) тармақшасында көрсетілген адамдарды қоспағанда, мемлекеттік лауазымға не мемлекеттік немесе оларға теңестірілген функцияларды орындауға байланысты лауазымға кандидаттар болып табылатын адамдар және олардың жұбайлары (зайыптары) - лауазымға тағайындау құқығы бар лауазымды адамның (органның) лауазымға тағайындау туралы актісі шығарылғанға дейін (декларация табыс етілген айдың бірінші күніндегі жағдай бойынша).

3. Кірістері мен мүлкі туралы декларацияны ұсынады:

1) жауапты мемлекеттік лауазымды атқаратын адамдар мен олардың жұбайлары (зайыптары);

2) мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдар мен олардың жұбайлары (зайыптары);

3) лауазымды адамдар мен олардың жұбайлары (зайыптары);

---

<sup>56</sup> А.Ф. Ноздрачев. Мүдделер қақтығысы, шығу тегі және Тұжырымдаманың анықтамасы. [https://studref.com/328085/pravo/konflikt\\_interesov\\_proishozhdenie\\_opredelenie\\_ponyatiya](https://studref.com/328085/pravo/konflikt_interesov_proishozhdenie_opredelenie_ponyatiya).

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



4) мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдарға теңестірілген адамдар мен олардың жұбайлары (зайыптары) қоса береді.

Көріп отырғанымыздай, активтер мен міндеттемелерді, кірістер мен мүлікті декларациялау жеке мүдделерді декларациялаудан айырмашылығы мүдделер қақтығысын анықтау мүмкіндігін айтарлықтай тарылтады, өйткені саяси партияларды қоса алғанда, коммерциялық емес ұйымдармен, халықаралық ұйымдармен және т. б. байланыс «орбитадан» шығып кетеді.

Осыған байланысты, біріншіден, «жеке мүдде» ұғымын бекіту, екіншіден, жеке мүддені декларациялау міндетін заң жүзінде көрсету орынды деп санаймыз.

Баяндалғанның негізінде, мүдделер қақтығысының анықтамасын мынадай редакцияда баяндай отырып, Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңының 51-бабының редакциясына бірыңғай халықаралық стандарттарға және бірыңғай түсіністікке келтіру мақсатында өзгеріс енгізу керек:

*«Мүдделер қақтығысы-мемлекеттік қызметшінің жеке басының мүдделері өзінің лауазымдық міндеттерін орындамауына немесе тиісінше орындамауына әкеп соғуы мүмкін болатын кездегі мемлекеттік қызметшінің жеке басының мүдделері мен оның лауазымдық міндеттері арасындағы қайшылық».*

#### **Сенімгерлік басқару институтын қолдану тиімділігін талдау**

ҚР заңнамасында мемлекеттік қызметшінің мүлкін сенімгерлік басқару және мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару институттары көзделген.

Аталған институттар басқа функциялармен қатар мүдделер қақтығысын болдырмауға ықпал ететін құрал рөлін атқарады.

Сонымен бірге, нормативтік базаны талдау мемлекеттік қызметшілердің тыйымдарды айналып өту және институттар аясында өз мүлкін басқаруға әсер ету үшін құқықтық олқылықтар мен мүмкіндіктердің бар екенін көрсетеді. Мемлекеттік қызметшінің мүлкін сенімгерлік басқару және мемлекеттік мүлікті жеке-жеке сенімгерлік басқару институттарын қарастырыңыз.

#### **Мемлекеттік қызметшінің мүлкін сенімгерлік басқару институты.**

Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңының 13-бабына сәйкес, мемлекеттік қызметші мемлекеттік қызмет өткеру уақытында, осы адамға заңды түрде тиесілі ақшаны, сондай-ақ мүліктік жалдауға берілген мүлікті қоспағанда, өз меншігіндегі, коммерциялық ұйымдардың жарғылық капиталындағы үлестерді, акцияларды (акцияны) және пайдаланылуы табыс алуға әкелетін өзге де мүлікті сенімгерлік басқаруға беруге міндетті.

Бұл процесс шарт түрінде ресімделеді және нотариат куәландырғаннан кейін мемлекеттік қызметші он күн мерзімде жұмыс орны бойынша Персоналды басқару қызметіне ұсынады.

Мемлекеттік қызметшілердің мүлкін сенімгерлік басқаруға беру тәртібі Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2015 жылғы 30 желтоқсандағы № 1126 қаулысымен бекітілген мемлекеттік қызметшілердің мүлкін сенімгерлік басқаруға беру қағидаларымен регламенттелген.

Осы Ережелерді талдау мүдделер қақтығысын реттеу, шын мәнінде, мүлікті жұмыс орнындағы персоналды басқару қызметіне он күн ішінде сенімгерлік басқаруға беру туралы хабарламамен шектеледі деген қорытынды жасауға мүмкіндік береді.

Уәкілетті орган немесе тұлға тарапынан мүлікті сенімгерлік басқаруды одан әрі мониторингтеу тетігі жоқ. Сенімгер басқарушыға мүдделер қақтығысы қолданылмайды, белгілі бір жағдайларда мемлекеттік органдармен Іскерлік қатынастар орнатуға тыйым салынбайды және т. б.

Мысалы, сенімгерлікпен басқарушының жеке басын қарапайым анықтау (мүлік кімге берілді) оның мемлекеттік қызметшінің мүлкін дербес және дербес басқару қабілетін бағалауға көмектеседі (мүмкін, басқарушы алаяқтық үшін соттылыққа ие болуы мүмкін немесе ол жеке салада бір күн жұмыс істемеген және т.б.) және мемлекеттік қызметшінің бұл жағдайда әлі де жеке мүддені көздейтін болады.

Мұндай жағдай өз мүлкін сенімгерлік басқаруға берген мемлекеттік қызметшілердің мүдделер қақтығысын болдырмауға ешқандай ықпал етпейді.

Салыстыру үшін Еуропа Кеңесінің мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын басқару жөніндегі басшылығын мысалға келтірейік.

Басшылыққа сәйкес, кәсіпорынды басқару құқығын сенімгерлік басқарушыға беру мемлекеттік функцияларды орындау кезінде кәсіпорынның акциялары немесе капиталының бір бөлігі бар жоғары лауазымды тұлғалардың міндеттерінің бірі болып табылады.

Лауазымды тұлға бизнесті ұсынуға, ақпаратты, нұсқаулықтарды, бұйрықтарды ұсынуға немесе ықпал етуге, қамқоршымен әсер ететіндей байланыста болуға құқылы емес.

Сенім білдірілген адам немесе лауазымды адамның туысы егер мемлекеттік меншік 5% - дан асатын мекемелермен, мемлекеттік кәсіпорындармен немесе кәсіпорындармен іскерлік қатынастар орнатса, лауазымды адамға бұл туралы хабарлауға міндетті.

Сенім білдірілген адам немесе лауазымды адамның туысы басқаратын кәсіпорындардың келісім-шарт жасасуға немесе лауазымды адамның орталық немесе жергілікті мекемесінен көмек алуға құқығы жоқ. Сенімгерлік басқарушы өз құқықтарын тәуелсіз жүзеге асыра алуы керек.

Атап айтқанда, сенім білдірілген адам жұбайы, балалары, асырауындағы қарым-қатынастары бар адам бола алмайды.

Мұндай талаптарды мүлікті сенімгерлік басқару шартында қарастырған жөн деп санаймыз.

Бұл тұрғыда мүлікті сенімгерлік басқару институтының негізгі мазмұнын қарастыру маңызды. Бұл мемлекеттік қызмет саласында мүдделер қақтығысын болдырмау контекстінде сенімгерлік басқару институтының тиімділігін жетілдіру тұрғысынан назар аударуды талап ететін нақты ережелерді бөліп көрсетуге мүмкіндік береді.

Мүлікті сенімгерлік басқару институты Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексінде (ерекше бөлім) белгіленген.<sup>58</sup>

ҚР АҚ 44-тарауы толығымен мүлікті сенімгерлік басқаруға арналған.

Мәселен, ҚР АҚ-нің 883-бабына сәйкес мүлікті сенімгерлік басқаруды құру кезінде сенімгерлік басқарушы, егер шартта немесе заңнамалық актілерде өзгеше көзделмесе, өзінің иеленуіне, пайдалануына және билік етуіне берілген мүлікті пайда алушының мүддесі үшін өз атынан басқаруды жүзеге асыруға міндеттенеді.

Мүлікті сенімгерлікпен басқару, басқалармен қатар, әкімшілік актінің негізінде, оның ішінде кәсіпкер мемлекеттік қызметке кірген кезде туындайды (құрылады).

ҚР АҚ-нің 886-бабына сәйкес мүлікті сенімгерлік басқару шарты бойынша бір Тарап (сенімгерлік басқару құрылтайшысы) мүлікті екінші Тарапқа (Сенімгерлік басқарушыға) сенімгерлік басқаруға береді, ал екінші Тарап мүлікті сенімгерлік басқаруды жүзеге асыруға міндеттенеді.

Мемлекеттік қызметшіге қатысты ҚР Азаматтық кодексінде мемлекеттік қызметшінің мүлкін сенімгерлік басқару көзделген (ҚР АҚ 895-бабы), оған сәйкес «Мемлекеттік қызметшінің кәсіпкерлік қызмет үшін пайдаланылатын мүлкі заңнамалық актілерде көзделген жағдайларда және тәртіппен сенімгерлік басқаруға берілуге жатады».

ҚР Азаматтық кодексін өзге де актілер мен тәртіпке тұрақты түрде жіберу, сондай-ақ сенімгер басқарушыға мүдделер қақтығысын болдырмау, сондай-ақ мемлекеттік органдармен және ұйымдармен өзара іс-қимыл жасау бойынша талаптардың болмауы шын мәнінде мүдделер қақтығысын болдырмауға елеулі әсер етпейді және мүдделер қақтығысының әлеуетті тәуекелін көтереді.

Салыстыру үшін «соқыр сенім» институты қолданылатын Канада тәжірибесін қарастырыңыз.<sup>59</sup>

Аталған институт мүлікті сенімгерлік басқарудың аналогы болып табылады, алайда онда отандық баламадан түбегейлі ерекшеленетін және мүдделер қақтығысының алдын алуға әсер ететін жекелеген элементтер бар.

Біріншіден, Канадада мүлікті басқару туыстарына немесе басқа біреуге емес, мамандандырылған компанияға берілетінін атап өтеміз.

Екіншіден, сенімгерлік басқарушы тұлғасындағы бұл компания сенімгерлік мүлікке немесе басқаруға, оған билік етуге немесе инвестициялауға байланысты құрылтайшыдан (мемлекеттік қызметшіден) тікелей немесе жанама түрде қандай да бір кеңестер, нұсқаулар немесе нұсқаулықтар сұратуға құқылы емес және құрылтайшы немесе құрылтайшының атынан кез келген адам бере алатын нұсқаулар немесе нұсқаулықтар бойынша әрекет етпеуі тиіс.

Осыған байланысты мүдделі мемлекеттік органдармен пысықтап, мемлекеттік қызметшінің мүдделері қайшылығы жағдайында «соқыр сенім» институтын енгізу мүмкіндігін қарауға бастамашылық жасаған орынды.

---

<sup>58</sup> Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 1 шілдедегі № 409 Азаматтық кодексі (Ерекше бөлім).

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

Осылайша, мемлекеттік қызметшінің мүлкін сенімгерлік басқару институтын талдау нәтижелері бойынша мыналарды ұсынамыз.

Мемлекеттік қызметшінің мүлкін сенімгерлік басқару шартында талаптар көздеу:

- сенімгерлік басқарушының мүдделер қақтығысы туралы;
- тиісті сұрау салу бойынша Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті органға ақпарат беру туралы;
- мемлекеттік қызметшіні мемлекеттік органдармен, ұйымдармен және кәсіпорындармен іскерлік қатынастар орнату туралы ақпараттандыру туралы;
- мемлекеттік қызметшіге сенімгерлік мүлікке берілген өз мүлкін жарнамалауға және таныстыруға тыйым салу туралы.

### **Мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару**

Алдымен біз мемлекеттік меншікті басқарудың ең сәтті шетелдік модельдерін қарастырамыз, бұл мүдделер қақтығысы призмасы арқылы мемлекеттік мүлікті сенімді басқарудың қазіргі институттарын салыстыруға мүмкіндік береді.

АҚШ-та мемлекеттік мүлікке ғимараттар (55,3%), құрылыстар мен жабдықтар (36,7%), сондай-ақ жер ресурстары (8%) кіреді. Мемлекеттік кәсіпорындарды басқаруды АҚШ Конгресінің шешімімен құрылған арнайы бөлімдер жүзеге асырады.

Әдебиетте мемлекеттік секторды басқарудың американдық моделінің ерекшелігі Мемлекеттік кәсіпорындарды жеке корпорацияларға жедел басқаруға және пайдалануға беру болып табылады, ал Мемлекет кәсіпорынның иесі ретінде өз өнімдерін сатуға қамқорлық жасайды және тиісті тапсырыстармен қамтамасыз етеді.

Айта кету керек, АҚШ-тағы жекешелендіру тек мемлекеттік кәсіпорындарды сатуды ғана емес, сонымен қатар мемлекеттік мекемелерді Тапсырыс орындаушылармен жеке фирмалармен салыстыру, ақысыз қызметтердің орнына ақылы қызметтерді енгізу, қоғамның жекелеген жағдайлары үшін жауапкершілікті жеке институттарға тарату сияқты нарықтық тетіктерді енгізуді қарастырады.

Ұлыбританияда мемлекеттік нысандар, соның ішінде жерлер трасттардың юрисдикциясына беріледі. Бұл ретте траст деп «заң басқа тұлғаның немесе тұлғалардың (бенефициардың) мүдделері үшін мүлікті адал иеленуге және басқаруға мәжбүрлейтін, осы меншікке қатысты кез келген тәуекелге жол берілмейтін кезде өзіне басқарушы өз еркімен қабылдаған міндеттеме» түсініледі<sup>60</sup>. Германияда мемлекеттік мүлікті басқаруды 15 филиалы тармақталған желісі бар мемлекеттік меншікті басқару жөніндегі Берлин ведомствосы жүзеге асырады.

Айта кетейік, мемлекеттік нысандарды трастқа беру тәжірибесі Батыс Еуропа, Канада, Жапония, Австралия, Словакия, Үндістан, Оңтүстік Корея, Латын Америкасы және Африка елдерінде дамыған.

---

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

Беларуссияда мемлекеттік мүлікті басқару 2001 жылы мемлекеттік мүлікті пайдалану тиімділігін арттыруға бағытталған мемлекеттік мүлікті басқару тұжырымдамасына негізделген.

Айта кету керек, Беларуссияда ғимараттарды, құрылыстарды және тұрғын емес үй-жайларды тиімсіз пайдаланылған санатқа жатқызу критерийлері анықталды.

Беларусь сарапшыларының бағалауы бойынша, мемлекеттік мүліктің бір бөлігін оның санына байланысты тиімді пайдалану мүмкін емес, сондықтан Мемлекеттік кәсіпорындардың санын оңтайландыру туралы шешім қабылданды<sup>61</sup>.

Беларусь мемлекеттік акциялардың ірі иесі болып қала береді, 601 акционерлік қоғамдағы пакеттерге ие және директорлар Кеңесінде өкілдік етеді, оның ішінде 320-сы мемлекеттің пакеті 75% - дан асады.

Қазақстанда мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару өткен ғасырдың 90-шы жылдарынан бастау алады. Жекелеген авторлардың пікірінше, Қазақстанда жекешелендірудің бастапқы кезеңінде мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару инвестицияларды тарту және Мемлекеттік кәсіпорындардың қарыздарын өтеу тетігі ретінде пайдаланылды<sup>62</sup>.

Сол бағалаулар бойынша, іс жүзінде мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқаруға беру жекешелендіру үшін пайдаланылды.

2016 жылдан бастап елімізде мемлекеттік кәсіпорындар санының қысқаруы байқалады. 2019 жылғы шілде айының соңында мұндай кәсіпорындардың саны 24,6 мыңды құрады, бұл 2018 жылдың ұқсас кезеңімен салыстырғанда 1,5% - ға аз<sup>63</sup>.

Бүгінгі таңда Қазақстанда 4660 мемлекеттік кәсіпорын мемлекеттік меншікте, 461 жарғылық капиталына мемлекет қатысатын, олардың 40% - ға жуығы тиімсіз пайдаланылады<sup>64</sup>.

*Анықтама: өңірлер бойынша мемлекеттік компаниялар саны бойынша Алматы облысы көш бастап тұр - 2,24 мың немесе ел бойынша жалпы санның 9,1%. Екінші орында Түркістан облысы 2,23 мың мемлекеттік кәсіпорынмен (жалпы санының 9%). Үшінші орында Шығыс Қазақстан облысы-2,18 мың кәсіпорын. Сондай — ақ осындай компаниялар саны бойынша бестікке Ақмола және Қарағанды облыстары кірді-тиісінше 1,92 мың және 1,91 мың.*

Сол бағалаулар бойынша Үкіметтің осы саладағы саясаты оның бір бөлігін Акционерлік қоғамдар немесе жауапкершілігі шектеулі серіктестіктер етіп қайта құру және мемлекеттік акциялардың бір бөлігін мемлекеттік

---

<sup>61</sup> Мельников О.В., Жерносек Н.К. О реализации концепции управления государственным имуществом республики Беларусь // Управление собственностью. №3. 2004.

<sup>62</sup> Доверительное управление государственной собственностью как эффективная модель государственно-частного партнерства в Казахстане. Матаев Т.М.

<sup>63</sup> <https://kursiv.kz/news/kompanii/2019-09/gosudarstvennykh-predpriyatiy-v-kazakhstanestanovitsya-vse-menshe>

<sup>64</sup> Пирматов Г. О. Наша задача - повысить эффективность управления госактивами, Информационное агентство "Интерфакс-Казахстан". 2008 <http://www.minplan.kz>

холдингтер мен корпорациялардың жарғылық капиталдарына беру арқылы мемлекеттік меншіктің құрамын оңтайландыруға бағытталған. Қазақстанда корпорациялар, ұлттық холдингтер көптеп пайда болуда.

Мүдделер қақтығысына келетін болсақ, мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару кезінде туындайтын қатынастар оның алдын алу және реттеу тұрғысынан екіұшты сипатқа ие, әлеуетті сыбайлас жемқорлық тәуекелдеріне ие, өйткені олар айтарлықтай бюджет қаражатын пайдаланумен байланысты.

Мысалы, Петропавл қаласында әкімдік сенімгерлік басқаруға беру және инвестициялар тарту үшін қанағаттанарлықсыз жағдайы бар үш мемлекеттік балабақшаны анықтады. Бұл ретте, жұртшылықтың бағалауы бойынша, аталған балабақшалардың жағдайы жақсы болды, осыған байланысты қоғам тарапынан бірқатар наразылықтардан кейін Петропавл қаласының үш балабақшасын сенімгерлік басқаруға беруді тоқтату туралы шешім қабылданды.

Кейіннен балабақшаны беруге тиісті кәсіпорындардың бірінің құрылтайшысы қалалық білім бөлімі басшысының азаматтық жұбайы екендігі анықталды. Ашық ақпарат көздерінің мониторингі мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқаруға беру кезінде мүдделер қақтығысының болуы туралы қорытынды жасауға мүмкіндік береді.

Сондай-ақ, бұл мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару кезінде мүдделер қақтығысын анықтаудың алдын-алу тетігінің жоқтығын көрсетеді.

Мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару ерекшеліктері мемлекеттік қызметшінің мүлкін сенімгерлік басқаруға қарағанда ҚР Азаматтық кодексімен емес, Қазақстан Республикасының Мемлекеттік мүлік, мемлекеттік-жекешелік әріптестік, Концессиялар туралы заңнамалық актілерімен және Қазақстан Республикасының өзге де заңнамалық актілерімен белгіленеді.

«Мемлекеттік мүлік туралы» Қазақстан Республикасының Заңы мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару шартының объектісімен Мемлекеттік кәсіпорындардың мүліктік кешендерін, мемлекетке тиесілі бағалы қағаздарды, жарғылық капиталға қатысу үлестерін, жылжымайтын мүлікті, ақшаны айқындады.<sup>65</sup>

«Мемлекеттік мүлік туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес мемлекеттік мүлік республикалық және коммуналдық болуы мүмкін.

Республикалық мүлікті сенімгерлік басқаруға мемлекеттік мүлікті басқару жөніндегі уәкілетті орган (республикалық мүлікті сенімгерлік басқарудың құрылтайшысы) береді.

Коммуналдық мүлікті сенімгерлік басқаруға коммуналдық мүлікті сенімгерлік басқарудың құрылтайшысы, тиісінше жергілікті атқарушы орган немесе жергілікті қоғамдастық жиналысымен келісім бойынша - аудандық маңызы бар қала, ауыл, кент, ауылдық округ әкімінің аппараты береді

(3-сурет).

---

<sup>65</sup> "Мемлекеттік мүлік туралы" 2011 жылғы 1 наурыздағы № 413-IV Қазақстан Республикасының Заңы (15.11.2020 ж.жағдай бойынша өзгерістермен және толықтырулармен).

## Мемлекеттік мүлік

### Республикалық (Үкімет)

- 1) мемлекеттік қазынаның мүлкі
- 2) республикалық заңды тұлғаларға бекітіліп берілген мүлік кіреді

### Коммуналдық (Әкімдіктер)

- 1) жергілікті қазынаның мүлкі
- 2) коммуналдық заңды тұлғаларға бекітілген мүлік

### Мемлекеттік мүлікті иеленудің және (немесе) пайдаланудың жекелеген негіздері (ҚР МИБ)

1. Мемлекеттік мүлікті мүлктік жалдау (жалға алу) шарты
- 2. Мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару шарты**
3. Мемлекеттік мүлікті өтеусіз пайдалану шарты
4. Мемлекеттік заттай гранттарды өтеусіз пайдалануға беру
5. Мемлекеттік мүлікті мердігерлік шарт бойынша беру
6. Табиғи ресурстарды пайдалануға беру туралы шарттар
7. Мемлекеттік мүлікті сақтау шарты және сақтауға қабылдау туралы шарт
8. Ортақ пайдаланудағы мемлекеттік мүлікті пайдалану құқығын жүзеге асыру

### 3 сенімгерлік басқарудың туындау негіздері (ҚР МК):

1. мәмілелер (атап айтқанда, шарт бойынша, өсиетті орындаушы (сенімгерлік басқарушы) тағайындалған өсиет бойынша);
2. (банкроттық немесе оңалту рәсімдерінде банкроттықты немесе оңалтуды басқарушы тағайындалған, әрекетке қабілетсіз, хабар-ошарсыз кеткен немесе қайтыс болды деп жарияланған азаматтың мүлкіне қорғаншылық белгіленген кезде және Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерінде көзделген басқа да жағдайларда) жүзеге асырылады);
3. (кәмелетке толмаған, қайтыс болған адамның мүлкіне қорғаншылық белгілеген; кәсіпкер мемлекеттік қызметке кірген кезде және заң актілерінде көзделген басқа да жағдайларда).

### Субъектілер:

1. Меншік иесі, сондай-ақ өзге де заттық құқық субъектісі немесе мүлікті сенімгерлік басқаруға беруге уәкілетті құзыретті орган болуы мүмкін.
2. Егер заң актілерінде өзгеше көзделмесе, кез келген тұлға сенімгерлік басқарушы бола алады.
3. Сенімгерлікпен басқарушы болып табылмайтын кез келген тұлға, сондай-ақ мемлекет немесе әкімшілік-аумақтық бөлініс пайда алушы (мүддесіне орай мүлікті басқару жүзеге асырылатын тұлға) бола алады

### Объектілер:

1. Егер заң актілерінде өзгеше көзделмесе, ақшаны, бағалы қағаздарды және мүліктік құқықтарды қоса алғанда, кез келген мүлік сенімгерлік басқару объектісі бола алады.

Мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқаруға беру мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқаруға беру қағидаларына сәйкес жүзеге асырылады.<sup>66</sup>

Қағидаларда сенімгерлік басқаруды беру тәртібі, объектіні сенімгерлік басқаруға беруге дайындау тәртібі, тендер өткізуге дайындау тәртібі, тендерлік құжаттама, тендер өткізу тәртібі, тендер нәтижелерін ресімдеу тәртібі және шарттың мазмұны, мемлекеттік мүлікті беру жөніндегі тендерге қатысуға өтінім, сондай-ақ сенімгерлік басқаруға беру жөніндегі тендерге қатысуға өтінім нысаны көзделген.

Көрсетілген Қағидаларда мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқарудың үлгілік шарты да белгіленген.

Көрсетілген ережелерді талдау мемлекеттік меншіктегі мүлікті сенімгерлік басқаруға байланысты шығындарды өтеу және Сенімгерлік басқарушыға сыйақы беру тәртібінің жоқтығын куәландырады.

Бұдан басқа, басқарма құрылтайшылары мен Сенімгерлік басқарушының мүдделері арасында туындауы мүмкін мүдделер қақтығысы мәселелері, сондай-ақ тендерге қатысушыларға қойылатын талаптар көрсетілмеген.

Мысалы, тендерге қатысушылардың алаяқтық, ұрлық үшін соттылығы болуы немесе уәкілетті органның субъектілерімен үлестес болуы мүмкін.

Сенімгерлік басқару шарттарын жасасу, орындау және тоқтату кезіндегі мүдделер қақтығысы басқару құрылтайшысы мен Сенімгерлік басқарушы арасында да, сенімгерлік басқару операцияларын жүргізу кезінде оның қызметкерлері арасында да туындауы мүмкін.

Осыған байланысты, қаралып отырған Қағидаларға толықтыру енгізу, атап айтқанда, сенімгерлік басқарудың үлгілік шартын **мүдделер қақтығысы** туралы тармақпен толықтыру орынды деп санаймыз.

Көрсетілген тармақта **мынадай талаптар** болуға тиіс.

1. Сенімгерлік басқарушы қолданыстағы заңнаманы басшылыққа алуға және мүдделер қақтығысын болғызбауды қамтамасыз етуге, сондай-ақ сенімгерлік басқару шартына сәйкес басқару құрылтайшысының, пайда алушының мүддесінде әрекет етуге тиіс.

2. Сенімгерлік басқарушы сенімгерлік басқаруға берілген мүлікпен операцияларды нарықтық бағалар бойынша орындауы және мүдделер қақтығысының туындауына әкеп соғуы мүмкін іс-әрекеттерге жол бермеуі қажет.

3. Сенімгерлік басқарушының жұмыскерлері мүдделер қақтығысының туындауын болдырмау мақсатында сенімгерлік басқару бойынша операцияларды жасау кезінде мыналардан қалыс қалуға тиіс::

- осы қызметші немесе оның отбасы мүшесі жеке байланыстары немесе қаржылық мүдделері бар субъектілер қатысатын мәмілеге қатысу;

- үшінші тұлғалардың мәмілелер жасау үшін қызметтік ақпаратты беруден, сондай-ақ мәмілелер жасасу үшін қызметтік ақпаратты пайдаланудан.

---

<sup>66</sup> "Мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқаруға беру қағидаларын және мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқарудың үлгілік шартын бекіту туралы" Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 16 қаңтардағы № 17 бұйрығы.



4. Сенімгерлік басқарушы қызметкерлердің қызметтік және құпия ақпарат алмасуды шектеу қағидаларын әзірлеуді жүзеге асыруға және олардың сақталуын бақылауды қамтамасыз етуге тиіс. Бұл оның әртүрлі функционалды бөлімшелері арасындағы мүдделер қақтығысының алдын алу үшін қажет.

Осы талапты жүзеге асыру үшін сенімгерлік басқарушы мынадай шараларды пайдалануы қажет:

- құпия ақпаратты жарияламау туралы (қызметкерлердің жазбаша міндеттемесі);

- тиісті бөлімшелердің функционалдық және процестік бөлінуі (ақпараттық қауіпсіздік және сенімгерлік басқару операцияларын жүзеге асыратын бөлімшелердің компьютерлік желілерін қорғау және т. б.);

- сенімгерлік басқарушының тиісті функционалдық бөлімшелерінің оқшау бағынуы;

- сенімгерлік басқару операцияларына қатысты қызметшілер мен құжаттарды аумақтық оқшаулау.

Мұндай толықтыру барлық мүдделі тұлғалар мен тараптарды мүдделер қақтығысы институтының іс-қимыл шеңберіне тартуға мүмкіндік береді.

Мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару кезінде туындайтын қатынастар әлеуетті сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін көтеретіні атап өтілді.

Осыған байланысты олардың қай жерде пайда болуы мүмкін екенін анықтау артық болмас еді.

Қаралып отырған мәнмәтінде коммуналдық мүлікті кейіннен сатып алу құқығымен (құқығынсыз) жеке және мемлекеттік емес заңды тұлғаларға сенімгерлік басқаруға беру функциясы өзіне назар аударады.

Бұл функция Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексіне, "Мемлекеттік мүлік туралы" Қазақстан Республикасының Заңына, сондай-ақ мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқаруға беру қағидаларына сәйкес жүзеге асырылады.

Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің 888-бабының 2-тармағына, Заңның 75-бабының 8-тармағына сәйкес сенімгерлік басқарушының қажетті шығыстарды өтетуге құқығы бар.

Сілтемелер мен түсіндірулерге келетін болсақ, бұл тәжірибе әлі ескірмегенін атап өтеміз. Мысалы, үй-жайларды жалға алумен ұқсас, «Astana ӘКК»АҚ сенімгерлік басқаруға берілген мәдени және спорт объектілерін, коммуналдық мүлікті басқару тиімділігінің мемлекеттік аудитінің нәтижелерін атап өтеміз.

Осылайша, « ережелерді бұза отырып, тұрғын емес үй-жайларды мүліктік жалдауға (жалға алуға) беруге өтінімдерді қабылдау туралы хабарламаларды жариялау операторы Астана қаласы әкімдігінің интернет-ресурсында жарияланбайды, сондай-ақ кәсіпкерлер палатасының веб-сайтында орналастыру үшін тұрғын емес үй-жайларды беру бойынша өткізілетін іс-шаралар туралы ақпарат жіберілмеді».<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> <http://rkastana.gov.kz/source/uploadsf>

Қағидалардың 33 – тармағының 1) тармақшасына сәйкес аукционды өткізудің ағылшын әдісі былайша регламенттелген-аукционшы объектінің бастапқы бағасын және бағаның ұлғаю қадамын жариялайды.

Сауда-саттыққа қатысушылардың нөмірді көтеруі бастапқы бағаны өсіреді, бірақ ол хабарланған қадамнан кем болмауы керек. Көрсетілген іс-шаралар аукционды электрондық түрде өткізу үшін де тән емес. Заңнамадағы осы олқылықтар сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін білдіреді.

**Мемлекеттік мүлікті мүліктік жалдау (жалға алу) шарты бойынша.** Мемлекеттік мүлікті мүліктік жалдау (жалға алу) шартына да назар аударған жөн. Мемлекеттік мүлікті мүліктік жалдау (жалға алу) объектісі жылжымалы және жылжымайтын мүлік (заттар) болуы мүмкін.

Республикалық мүлікті мүліктік жалдауға (жалға алуға) мемлекеттік орта білім беру ұйымдарының дене шынықтыру-сауықтыру және спорт ғимараттарын қоспағанда, мемлекеттік мүлікті басқару жөніндегі уәкілетті орган (республикалық мүлікті жалға беруші (Жалға беруші) береді.

Мемлекеттік орта білім беру ұйымдарының дене шынықтыру-сауықтыру және спорт ғимараттарын қоспағанда, коммуналдық мүлікті мүліктік жалдауға (жалға алуға) жергілікті атқарушы орган немесе жергілікті қоғамдастық жиналысының келісімі бойынша аудандық маңызы бар қала, ауыл, кент, ауылдық округ әкімінің аппараты (коммуналдық мүлікті жалға беруші (Жалға беруші) береді.

Мемлекеттік мүлікті мүліктік жалдауға (жалға алуға) беру мемлекеттік жоспарлау жөніндегі орталық уәкілетті орган айқындайтын тәртіппен жүзеге асырылады.

Қолда бар фактілерге сүйенсек, құқықтық қатынастардың осы саласында мүдделер қақтығысының алдын-алу тетігі де жоқ.

Сонымен, сол кезде болған мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігі мен ҚР Қаржы министрлігі Мемлекеттік органдардың үй-жайларын тексеру нәтижелері бойынша тиімсіз пайдаланылатын 163 мың шаршы метр алаңның болуы анықталды.

Аталған Агенттіктің бағалауы бойынша, пайдаланылмайтын алаңдарды кәсіпкерлерден алаңдарды жалға алатын басқа мемлекеттік органдардың пайдалануына беруге болады. Алынған есептеулер бойынша, үй-жайларды ұтымсыз пайдаланбау нәтижесінде бюджет оларды ұстауға негізсіз шығындарға ұшырады. Мысалы, 3 жыл ішінде әкімдіктердің қызметкерлерін орналастыру үшін кәсіпкерлерден жалға алынатын алаң 2016 жылғы 45 мың шаршы метрден 2018 жылы 52,9 мың шаршы метрге дейін жыл сайын ұлғайып отырды.

Сондай-ақ, Павлодар облысының жер қатынастары басқармасы «Азаматтарға арналған үкімет» мемлекеттік корпорациясынан жыл сайын 2,7 миллион теңге мөлшерінде төлем төлей отырып, 353 шаршы метр артық иеленген алаңдар болған кезде 287,8 шаршы метр аумақты жалға алған тағы бір факті келтіріледі.

Жалпы, 2018 жылы 735 кәсіпкерге әкімдіктердің 29 мың шаршы метр үй-жайын жалға беріп, мемлекет 178 миллион теңге пайда алды. Сонымен қатар,

142 мемлекеттік органға 52 мың шаршы метрді жалға беруге 1,8 миллиард теңгеден астам қаржы жұмсалды.

Сондай-ақ, бір елді мекенде әкімдіктер үй-жайларды жалға алып, басқа кәсіпкерлерге жалға берген фактілер анықталды.

Мәселен, Алматы облысындағы Текелі жер қатынастары бөлімі ЖК-нен жылына 1,2 миллион теңгеге ауданы 49,8 шаршы метр кеңсені жалға алды, ал Текелі ішкі саясат бөлімі жылдық төлемі 726 мың теңге болатын "Атамекен" ҰКП филиалына 62,8 шаршы метр артық алаңды жалға береді.

Сондай-ақ, органдар жеке тұлғалардан көлемі шамадан тыс үй-жайларды жалға алуды да қолға алды, оған жыл сайын бюджет қаражаты жұмсалды.<sup>68</sup>

Бұқаралық ақпарат құралдарында мемлекеттік сатып алу сайтына сілтеме жасай отырып, әлеуметтік медициналық сақтандыру қоры 2020 жылдың қаңтарынан бастап «Nursaya Deluxe» ЖШС-дан үш айға 68 миллион теңгеге паркингі бар кеңселерді жалға алған. 2020 жылдың маусым айының соңында жалдау шарты жалпы сомасы 117,2 миллион теңгеге жарты жылға ұзартылды.<sup>69</sup>

Егер Қазақстан Республикасының заңдарында өзгеше көзделмесе, жеке тұлғалар және мемлекеттік емес заңды тұлғалар мемлекеттік мүлікті Жалдаушы (Жалға алушы) болады.

Мемлекеттік мүлікті пайдалану құқығы мемлекет қатысатын заңды тұлғалардың жарғылық капиталына салым ретінде берілуі мүмкін.

Мемлекеттік мүлікті мүліктік жалдау (жалға алу) шартының талаптары осы Заңда айқындалған шектеулер ескеріле отырып, мемлекеттік жоспарлау жөніндегі уәкілетті орган бекітетін үлгілік шартта айқындалады.

Осылайша, жоғарыда баяндалғандар пайдалы алаңды есепке алу мен түгендеудің ашықтығының, мемлекеттік мүлікті пайдаланудың тиімділігінің, мүдделі тараптар арасындағы мүдделер қақтығысын айқындау рәсімінің жоқтығын көрсетеді.

Бұдан басқа, республикалық және коммуналдық меншікті пайдалану рәсімін мониторингтеу, тиімділігін бағалау және жетілдіру жөніндегі бірыңғай оператор жоқ.

Мемлекеттің түгендеу және өзге де мүліктік объектілерін, оның ішінде МЖӨ, жекешелендіру, жалдау шарты, сондай-ақ мәмілеге қатысушылардың жеке мүдделері декларациясының нәтижелерін қамтитын сенімгерлік басқаруға берілген үй-жайлар мен мемлекеттік мүліктің ашық интерактивті картасын жасау орынды деп санаймыз.

Жоғарыда аталған елдердің тәжірибесін қорытындылай келе, сенімді басқарудың ғылыми-әдістемелік негіздерін жасау қажеттілігін атап өткен жөн.

Атап айтқанда, мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару саласындағы ұлттық саясатты әзірлеуді, оны заңнамалық тұрғыдан бекітуді жүзеге асырған жөн.

---

<sup>68</sup> [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/gosorganyi-zanimayut-163-tyisyachi-lishnih-kvadratnyih-360423/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/gosorganyi-zanimayut-163-tyisyachi-lishnih-kvadratnyih-360423/)

<sup>69</sup> <https://neonomad.kz/sotni-millionov-na-arendu-ofisa-kartiny-i-zamenu-tehniki-tratit-fond-medstrahovaniya/>

Сондай-ақ, қол жетімді және нақты нақты ақпаратты қамтитын мүлікті басқару саласындағы ақпараттық жүйені жасау қажет. Мысалы, АҚШ-та шаруашылық субъектілері туралы барлық есептік ақпарат үнемі жарияланып тұрады.

Көшбасшылық пен меншік иесінің рөлі арасында дұрыс тепе-теңдік орнату қажет. Мүлікке меншікті оны басқарудан бөліп алу қажет, бұл аутсорсинг пен мемлекеттік-жеке меншік әріптестікті дамытуға мүмкіндік береді.

## **2.2 Мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын реттеу: сарапшылар қауымдастығының көзқарасы**

### **1. Зерттеу әдістемесінің сипаттамасы**

Осы зерттеу аясында мүдделер қақтығысын болдырмау және реттеу саласында білімі, кәсіби тәжірибесі, құзыреті бар мамандармен сараптамалық сұхбат жүргізілді.

Терең, жан-жақты ақпарат алу, сондай-ақ зерделенетін зерттеу пәнінің өзіндік ерекшеліктерін ашу мақсатында сыбайлас жемқорлыққа және мүдделер қақтығысына қарсы іс-қимылмен кәсіби айналысатын мемлекеттік сектордың мамандары, осы проблеманы көптеген жылдар бойы зерттеп жүрген қоғамдық бірлестіктер мен академиялық ортаның өкілдері, сондай-ақ жанжалдың алдын алу мәселелерінде құзыретті орталық және жергілікті атқарушы органдардың әдеп жөніндегі уәкілдері сұхбат алушылар ретінде сөз сөйледі.

Сауалнамаға 14 сарапшы қатысты. Осы сұхбат үшін сарапшыларды іріктеудің негізгі өлшемдері олардың құзыреттілігі, беделі және оқытылатын пәннің нақты жақтарын білуі болып табылады.

Кесте 3

### **Сарапшыларды әртүрлі санаттар бойынша бөлу**

<b>Қызмет салалары бойынша топтар</b>	<b>Адам</b>
Мемлекеттік қызметшілер	4
Жұртшылыққа ұсынды	3
Академиялық орта өкілдері	3
Әдеп жөніндегі уәкілдер	4

Сарапшылық сұхбат жүргізу үшін біз сарапшылардың елдегі мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын реттеу проблематикасына қатысты көзқарасын анықтауға, сондай-ақ осы институтты жетілдіру бойынша тиімді шараларды айқындауға бағытталған мәселелер тізімін (гайд) жасадық. Сұхбат жазбаша түрде жүргізілді, яғни сұрақтар сарапшыларға электронды пошталарға жіберілді, бұл оларға жауаптарға мұқият дайындалуға және қажетті материалдарды жинауға мүмкіндік берді.

Жалпы, сұхбат сұрақтарын үш семантикалық блокқа бөлуге болады.

**Бірінші блок** – сарапшының жеке тәжірибесін анықтау және мемлекеттік қызметте мүдделер қақтығысы жағдайларының орын алуын бағалау. Бұл блокта үш сұрақ бар:

1. Сіздің ойыңызша, Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметіндегі мүдделер қақтығысының қай түрі Сыбайлас жемқорлыққа жатады, қайсысын бірінші кезекте (мүдделер қақтығысының, кадр мәселелерін шешумен, мемлекеттік жылжымайтын мүлікті басқарумен, мемлекеттік сатып алуды жүзеге асырумен, сыйлықтар қабылдаумен және қызметтерді алумен байланысты) алдын алу қажет? Неліктен?

2. Сіздің ойыңызша, қандай билік органдары, мемлекеттік және квазимемлекеттік ұйымдар мүдделер қақтығысына байланысты сыбайлас жемқорлық тәуекелдеріне неғұрлым бейім? Неліктен?

3. Сіз өзіңіздің кәсіби қызметіңізде қандай мүдделер қақтығысына тап болдыңыз? Мүдделер қақтығысын (заңнамалық талаптар, орталықтандырылған үйлестіру, тренингтер, кеңестер және т. б.) шешуде сізге қандай көмек пайдалы болар еді?

**Екінші блок** – Қазақстандағы мүдделер қақтығысын реттеу институтының нормативтік құқықтық негіздерін және мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысының алдын алу және реттеу жөніндегі шетелдік тәжірибені талқылау және оны Қазақстанда қолдану мүмкіндігін бағалау. Бұл блокқа екі сұрақ кіреді:

4. Сіздің ойыңызша, Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызметінде мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу бойынша қолданыстағы нормалар қаншалықты тиімді? Әкімшілік және сот практикаларындағы негізгі олқылықтар қандай?

5. Сіздің ойыңызша, Қазақстан Республикасының Мемлекеттік басқару жүйесінде қалыптасқан мінез-құлық нормаларын ескере отырып, мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу бойынша қандай шетелдік тәжірибе тиімді болуы мүмкін?

**Үшінші блок** – Қазақстан Республикасындағы мүдделер қақтығысын реттеу институтын жетілдіру бойынша ұсыныстар мен ұсынымдарды анықтау. Бұл блокта 3 сұрақ бар:

6. Сіз Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметіндегі мүдделер қақтығысын реттеу институтын жетілдіру жөніндегі шараларды ұсына аласыз ба?

7. Мемлекеттік қызметкерлердің мүдделер қақтығысы жағдайларын болдырмауға және шешуге мүдделі болуы үшін не істеу керек деп ойлайсыз?

8. Сіз қалай ойлайсыз, мемлекеттік және квазимемлекеттік органдардың кеңселерін сенімгерлік басқару және жалға алуды жүзеге асыру кезінде мемлекеттік қызметте мүдделер қақтығысының алдын алу бойынша қолданыстағы нормалар жұмыс істейді ме? Мемлекеттік қызметкерлер активтердің иелері бола отырып, бір мезгілде осы салада шешімдер қабылдайтын тәжірибешілермен таныссыз ба? Мемлекеттік органдарды жеке

ғимараттарға орналастыру кезінде ашықтықты қамтамасыз етуде проблема бар ма? Осындай мәселелерді шешу кезінде мүдделер қақтығысының алдын алу үшін қандай шаралар ұсына аласыз?

Жалпы сараптамалық сұхбат әдісі сыбайлас жемқорлық факторы ретінде мүдделер қақтығысы проблемасына жан-жақты, толық және кешенді талдау жүргізуге және оның алдын алу мен реттеудің ықтимал тетіктері мен шараларын анықтауға мүмкіндік берді.

2. Зерттеу нәтижелері: мемлекеттік қызметте мүдделер қақтығысының туындау себептері, жағдайлары, сондай-ақ оларды болдырмау жөніндегі шаралар

### 2.1 Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметіндегі мүдделер қақтығысының түрлері

Мүдделер қақтығысының типтік жағдайлары туралы сарапшылардың пікірі кейбір шарттар бойынша жалпы сәйкестікті көрсетті.

4 – Сурет

**Сұрақ:** Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметіндегі мүдделер қақтығысының қандай түрі, сіздің ойыңызша, ең бірінші сыбайлас жемқорлыққа жатады, қайсысын бірінші кезекте болдырмау керек?



Сарапшылардың барлығы дерлік мүдделер қақтығысы көбінесе мемлекеттік сатып алуды жүзеге асыру кезінде және кадр мәселелерін шешу кезінде туындауы мүмкін екенін атап өтті.

Бірінші жағдайда Мемлекеттік сатып алуды өткізу кезінде мемлекеттік қызметшінің жеке мүдделілігіне байланысты белгілі бір өнім берушілерге (туыстарына, достарына, таныстарына) артықшылық берілетініне қауіп бар. Сарапшының пікірінше, «Мемлекеттік сатып алулар бұл бюджет қаражатымен байланысты басқарушылық шешімдер іске асырылатын сала. Бұл процестерді автоматтандыру, бақылау органдарының ерекше назары қылмыстың күрделі әдістеріне әкелді. Демек, осы саладағы мүдделер қақтығысы жасырын бола бастайды. Бұдан мүдделер қақтығысы мен кез – келген қызығушылықты бақылау қиынырақ». Сарапшылар

"картельдік мәмілелер", "қылмыстық қолайлылық", "ақшаны жылыстату", "бағаны негізсіз көтеру немесе төмендету", "белгілі бір өнім берушіге сатып алуды немесе нақты емес шарттарды: мерзімдерді, жеткізу шарттарын, көрсетілетін қызметтердің немесе тауарлардың сипаттамаларын қайрау" және т.б. схемаларын ашу бойынша арнайы нұсқаулықтар әзірлеуді ұсынды.

Екінші жағдайда, кадр мәселелерін шешу кезінде мүдделер қақтығысының жоғары ықтималдығы біліксіз жұмысшыларды жұмысқа қабылдау, туыстық, жерлестік немесе командалық ауысу қаупі бар екендігіне байланысты. Кейбір сарапшылардың пікірінше, басты себеп-елдегі білікті кадрлардың дефициті, бұл көптеген менеджерлердің жоғары құзыреттілікке ие Еңбек ресурстарын іздеуде өте қажет болуына әкелді *«...осы ресурстың шектеулерін ескере отырып, көптеген менеджерлер айналасындағы кадрлардан аз немесе аз білікті тірек қалыптастырады. Алайда, көптеген менеджерлер жұмыс саласын түбегейлі өзгертетінін ескере отырып, кейіннен жеке жұмысшылардың біліктілігі теңестіріледі»*.

Сарапшылардың жауаптарына негізделген мүдделер қақтығысының сыбайлас жемқорлықты таратудағы үшінші түрі – мемлекеттік жылжымайтын мүлікті басқару. Ол мемлекеттік басқару негіздері үшін, оның ішінде қаржылық, материалдық және имидждік шығындар үшін жоғары тәуекелдермен ұштасады. Сыбайлас жемқорлық бойынша қызметтік өкілеттіктер қолданылатын тұлғалардан сыйлықтар мен тегін қызметтерді қабылдаумен байланысты мүдделер қақтығысы, сондай-ақ мемлекеттік органдар жүйесінің өзінде тексеру іс-шараларын жүргізу кезінде мүдделер қақтығысы төртінші орында тұр. Бір жағынан, сарапшылар бұл тәуекелдерді осындай шешімдер қабылдаған адамдардың жалақысының төмендігімен, бақылаушылардың тиісті бақылауының болмауымен байланыстырады, өйткені олардың жалақысы олар тексеретін адамдардан да аз.

Ведомстволық мүдделер қақтығысына қатысты қызықты жағдай бар. Респонденттердің бірі басқа типтік жағдайлармен салыстырғанда, бұл тип ең аз таралған, бірақ мемлекет пен қоғамға үлкен зиян келтіретін ең сыбайлас жемқорлықтың бірі екенін атап өтті. Сарапшы өз ұстанымын келесі кейспен түсіндірді: *«Мысалы, Қаржы министрлігі әзірлеуші, оператор және мемлекеттік сатып алу саласындағы бақылаушы орган болып табылады. Бұл мемлекеттік сатып алу саласында жұмыс істейтін барлық жұмылдырылған құрылымдардың жұмыс тиімділігінің төмендеуіне алып келеді, оның ішінде сыбайлас жемқорлық көріністері үшін мүмкіндік пайда болады. Басқа мысал ретінде кәсіпкерлік саласындағы квазимемлекеттік сектордың жұмысын келтіруге болады. Осылайша, «Қазақтелеком» АҚ АКТ қызметтерінің ірі операторы бола отырып, ұялы байланыс операторларын (Tele2, Kcell) сатып алу бойынша мәмілелер жасайды, осылайша АКТ нарығында үстем жағдайды бекітеді. Сонымен бірге, монополияға қарсы ведомство мұндай мәмілелерде бұзушылықтарды байқамайды. Мүдделердің ведомстволық қақтығысы осы жағдайда неғұрлым кең мағынада көрінді деп ойлаймын: монополияға қарсы мемлекеттік орган квазимемлекеттік компания тарапынан монополизацияны қарамайды»*

Жалпы, респонденттердің көпшілігі мүдделер қақтығысының барлық түрлерінде сыбайлас жемқорлық факторлары бар екенін атап өтті. Бұл ретте мүдделер қақтығысын басқару жөніндегі тиісті шешімді қабылдау деңгейі мен мерзімдері мүдделер қақтығысына жол беру ықтималдығының деңгейін,

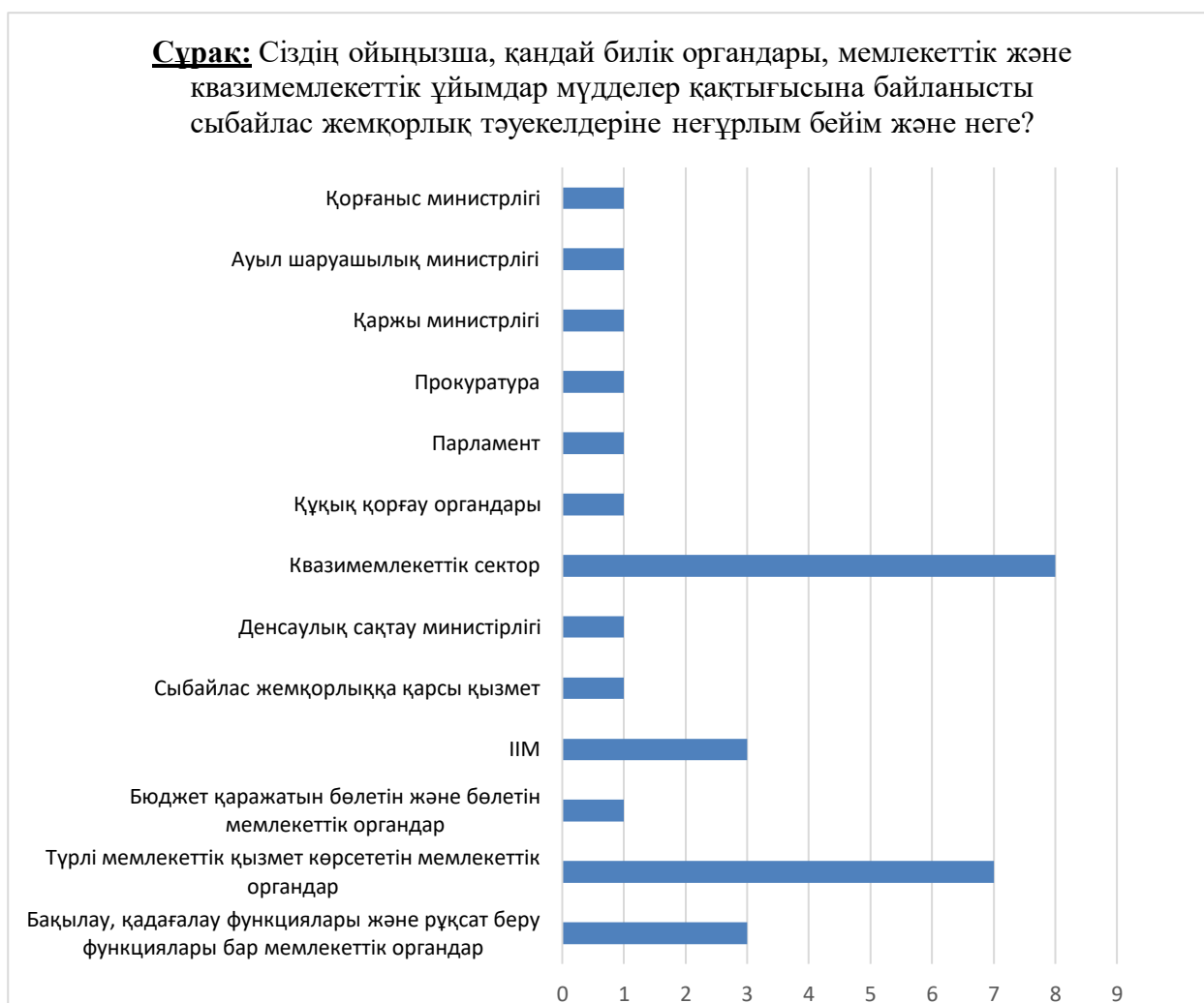
сыбайлас жемқорлық тәуекелінің дәрежесін (жоғары, орташа, төмен), тәртіптік теріс қылық және/немесе сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылық жасау мүмкіндігін, белгілі бір қызмет салалары үшін ықтимал әлеуетті және нақты салдарларды зерделегеннен кейін айқындалуға тиіс.

Айта кету керек, іс жүзінде мүдделер қақтығысының барлық аталған жағдайлары жиі кездеседі. Бұдан басқа, бірқатар жағдайларда мүдделер қақтығысының бірден бірнеше түрінің араласуы байқалады, сондай-ақ сыбайлас жемқорлық схемаларын жасыру үшін мүдделер қақтығысын пайдалану практикасы жиілеп кетті.

## 2.2 Билік органдары, мемлекеттік және квазимемлекеттік ұйымдар сыбайлас жемқорлық тәуекелдеріне барынша бейім

«Сіздің ойыңызша, қандай билік органдары, мемлекеттік және квазимемлекеттік ұйымдар мүдделер қақтығысына байланысты сыбайлас жемқорлық тәуекелдеріне неғұрлым бейім және неге?» деген сұраққа сарапшылардың басым көпшілігі мүдделер қақтығысын басқарудың тиімді жүйесі жоқ барлық мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік орган субъектілерінде жоғары сыбайлас жемқорлық тәуекелдері сақталып отыр деп жауап берді.

5– Сурет





Бұл ретте бақылау немесе қадағалау функциялары, рұқсат беру функциялары бар, конкурстық рәсімдерсіз өткізілетін мемлекеттік сатып алудың үлкен көлемі бар, бюджет қаражатын (субсидиялар, гранттар, мемлекеттік әлеуметтік тапсырыс және т.б.) бөлетін мемлекеттік құпияларға және/немесе коммерциялық құпияға жатқызылған ақпаратқа қолжетімділігі бар ұйымдар мемлекеттік сектор арасында жоғары тәуекелдерге неғұрлым бейім болып табылады.

Квазимемлекеттік секторда міндеттер мен функцияларды, қызметтік міндеттерді, шектеулерді, жекелеген лауазымды адамдардың шешімдер қабылдау рәсімдерін егжей-тегжейлі регламенттеу болмаған кезде, сондай-ақ бақылаудың, жауапкершіліктің тиімді жүйесі болмаған және қызметтің ашықтығы мен айқындығы қамтамасыз етілмеген кезде тәуекел дәрежесі артады.

Соңғы уақытқа дейін квазимемлекеттік секторда сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтардың субъектілері ретінде тек басшылар ғана танылды. Енді сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнамаға енгізілген жаңа түзетулерге сәйкес олардың саны бақылау және өкімдік функциялары бар құрылымдық бөлімшелердің басшыларына дейін кеңейтілді. Сарапшылардың пікірінше, бұл осы сектордағы мүдделер қақтығысын болдырмау бойынша белсенді жұмыс жүргізуге серпін береді.

Сарапшылар сыбайлас жемқорлыққа неғұрлым бейім лауазымдар тізілімін, сондай-ақ арнайы шектеулер мен еңбекақы төлеу жүйесін қоса алғанда, олардың осыған байланысты ерекше құқықтық мәртебесін қалыптастыруға кеңес береді: «...бұл, ең алдымен, бақылау, қадағалау функциялары бар лауазымды адамдар не мемлекеттік сатып алуға, мемлекеттік көрсетілетін қызметтерге және т.б. жауапты адамдар, алайда бұл мүдделер қақтығысына байланысты сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін қуаландыратын ішкі белгілер. Сыртқы белгілерге жақын туыстарын кәсіпкерлік қызметпен айналысу сияқты мәселелер кіруі керек; жақын туыстарының бақылауындағы не есеп беретін мемлекеттік органдарда не ұйымдарда лауазымдарға орналасуы; бизнесті сенімгерлік басқаруға беру туралы шарттың болуы және басқалары».

### **2.3 Мүдделер қақтығысы жағдайларына тап болған кездегі сарапшылардың жеке тәжірибесі**

Бірінші блоктың соңғы мәселесі кәсіби қызметтегі мүдделер қақтығысы жағдайларына тап болған кезде сарапшылардың жеке тәжірибесін анықтауға арналған.

Кесте 4

**Сұрақ:** Сіз өзіңіздің кәсіби қызметіңізде қандай мүдделер қақтығысына тап болдыңыз? Мүдделер қақтығысын реттеу кезінде сізге қандай көмек пайдалы болар еді?

Сарапшының №	Сарапшылар тап болған мүдделер қақтығысы	Оны шешуге пайдалы көмек
--------------	--	--------------------------

1	Командалық қозғалыстар, ерлі-зайыптылардың бір саладағы бірлескен жұмысы.	Осы жағдайға қатысушылардың бірінің қызметін өзгерту.
2	Сыйақыларды бөлу, жұмысты бағалау, демалыс беру немесе тапсырманы орындау кезіндегі мүдделер қақтығысы.	Заңнамалық талаптар, тренингтер мен консультациялар, бірақ тұрақты, тұрақты, қызметкерлердің өсу бағдарламасы, психологиялық көмек, көптеген адамдар өздерінің жауапкершілігін саналы және барабар бағалай алмайды, басшылық лауазымдарға орналасу кезінде анықтау және іріктеу.
3	Қандас туысқандық байланыстар негізінде мемлекеттік қызметте командаларды қалыптастыру.	Мемлекеттік қызметтегі заңнамалық талаптар, Қазақстанда оларға аз көңіл бөлінеді және заңнан "күштірек" болып табылатын әдет-ғұрыптарға көбірек көңіл бөлінеді.
4	Мемлекеттік сатып алуды жүзеге асыру және гранттарды бөлу мәселелерімен байланысты мүдделер қақтығысы.	Барлық мемлекеттік сатып алуды барлық мемлекеттік сатып алуды жүргізетін бір органда орталықтандыру, сондай-ақ мүдделер қақтығысына жол бергені үшін (қылмыстық құрам болмаған жағдайда) атқаратын лауазымынан босату туралы заңнамалық талап.
5	Мемлекеттік қызметке түсу кезіндегі қолдау, мемлекеттік тапсырыстарды бөлу, жер учаскелерін бөлу.	Бақылаушы мемлекеттік органдар тарапынан қағидаттық тексеру кезінде заңнама талаптары, ықтимал салдарлар сияқты нәрселер көмектесті.
6	Жақын туыстардың, мемлекеттік қызметшімен (қызметкерімен) жеке қарым-қатынастары бар өзге тұлғалардың квазимемлекеттік сектор субъектілерінде мемлекеттік сатып алуға, сатып алуға қатысу; мемлекеттік қызметшінің (қызметкердің) отбасы мүшелеріне, жақын туыстарына және/немесе мемлекеттік қызметшінің (қызметкердің) жеке мүдделілігі бар өзге де адамдарға қатысты мемлекеттік немесе оларға теңестірілген функцияларды орындауы.	Көрсетілген жағдайларды талдау және реттеу кезінде Қазақстан Республикасының заңдарында белгіленген талаптар негізде пайдаланылсын.
7	Мемлекеттік қызметшінің туысының өзінің бақылауындағы салада кәсіпкерлік қызметті жүргізуі	Мүдделер қақтығысын реттеу бойынша заңнамалық талаптарды, тренингтер мен консультацияларды күшейту

Сауалнамаға қатысқан 14 сарапшының төртеуі өздерінің кәсіби қызметінде мүдделер қақтығысы жағдайларына тап болған жоқ.

Көбінесе мүдделер қақтығысы өз тәжірибесінде сарапшылар жұмысқа орналасу, сатып алуларға қатысу (соның ішінде квазимемлекеттік секторда), туыстық байланысы бар адамдардың бірлескен жұмысы, сыйақыларды бөлу, жер учаскелері және т. б. мәселелерге байланысты жағдайларда кездесті.

Атап айтқанда, сарапшының бірінің көзқарасы бойынша, сыйлықтарды бөлу, жұмысты бағалау және оның қызметінде кездескен демалысты беру кезіндегі мүдделер қақтығысы негізінен *«...өз эмоцияларын басқара алмау, бағынбауды сақтамау, "бастық әрқашан дұрыс" немесе "мен директормын, бәрін шешемін" позициясы, шамадан тыс эго немесе кешендердің болуы, бір-бірімен сындарлы қарым-қатынас жасай алмау, есту»* негізінде пайда болды.

Екінші сарапшының пікірінше, әр жағдай жеке зерттеуді қажет етеді. Мысалы, *«... егер мемлекеттік қызметте жұмыс істейтін, мемлекеттік тапсырысты, мемлекеттік сатып алуды және т.б. ұйымдастыратын қызметкер осы мемлекеттік сатып алуға қатысатын адамның жұбайы болып табылса, онда бұл жағдай мүдделер қақтығысы мәселелерімен байланысты емес. Мұндай жағдайларда мүдделер қақтығысының барлық аспектілерін, әсерін егжей-тегжейлі зерттеу қажет: пайда, түпкілікті шешімге әсер ету мүмкіндігі және т. б.»*

Басқа сарапшының жауабына сүйене отырып, мүдделер қақтығысы жағдайларының тиімді алдын-алудың маңызды шарты әртүрлі деректерге ашық қол жеткізу болып табылады: *"Жеке деректер туралы заңнама мүдделер қақтығысын анықтау бойынша жұмысты тежейді, өйткені бұл көбінесе үшінші тұлғалар туралы мәліметтермен байланысты. Бұдан басқа, біздің ойымызша, "салық құпиясы", "банк құпиясы", "коммерциялық құпия" не ішкі мемлекеттік аудит қызметтерінің, жүргізілген тексерулер қорытындылары бойынша тексеру комиссияларының қызметтік ақпараты және басқалары сияқты ұғымдар қайта қарауды талап етеді. Мұндай ақпаратқа нақты қылмыстық істер шеңберінде құқық қорғау құрылымдары қол жеткізе алады. Яғни, ақпарат қылмыстық әрекет жасалған кезде пайда болады".*

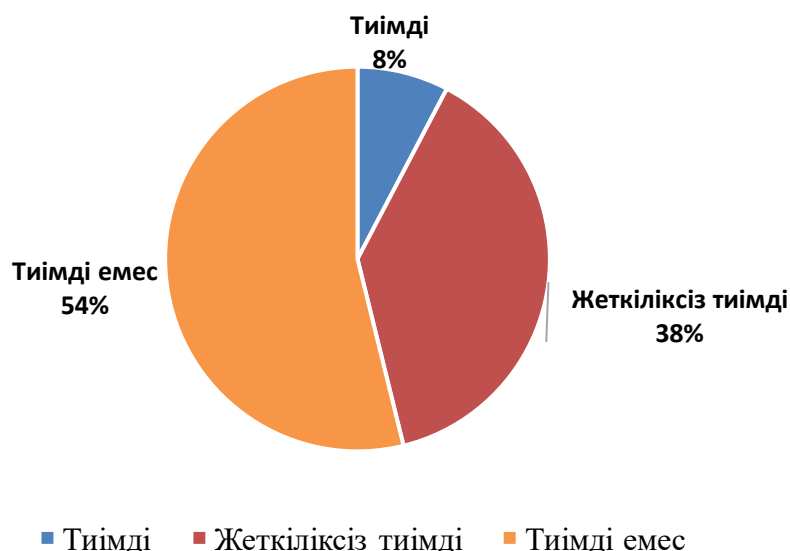
Жалпы, сарапшылардың көпшілігі мүдделер қақтығысы ахуалының моральдық құрамдас бөлігі бар екенін атап өтті, өйткені ол көбінесе мемлекеттік қызметшілердің (қызметкерлердің) адамгершілік мәдениетінің деңгейіне, құқықтық санаға, заңды және заңды шешімдер қабылдау қабілетіне байланысты.

***а. Мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын басқару бойынша қолданыстағы нормалардың тиімділігі және әкімшілік және сот практикаларындағы негізгі олқылықтары?***

Сарапшылардың басым көпшілігі (92%) заңнаманың қолданыстағы нормалары мүдделер қақтығысы мәселелерін тиісті дәрежеде реттеуге мүмкіндік бермейді деп санайды және бір ғана сарапшы мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу жөніндегі нормалар мемлекеттік қызметшілердің қалыптасқан мінез-құлық нормаларын ескере отырып тиімді екенін атап өтті.

6-сурет

**Сұрақ.** Сіздің ойыңызша, Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызметінде мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу бойынша қолданыстағы нормалар қаншалықты тиімді?



Сарапшылардың барлығы дерлік негізгі олқылықтың "ҚР Мемлекеттік қызметі туралы" Заңда және "Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы" заңда көзделген "мүдделер қақтығысы" ұғымының көмескі екенін атап өтті.

Мысалы, «... мүдделер қақтығысы ұғымы-жеке мүдделер өздерінің лауазымдық міндеттерін орындамауға және (немесе) тиісінше орындамауға әкеп соғуы мүмкін адамдардың жеке мүдделері арасындағы қайшылық. Алайда, бұл жағдайдың сипаттамасы мүдделер қақтығысын дәстүрлі түсіну шеңберінен шығып кетеді (мысалы, жүйеде жіберілген қатені түзеткісі келетін адам тәртіптік жауапкершілікті болдырмау мақсатында санкцияланбаған тәртіппен түзетулер енгізеді, бұл қолданыстағы анықтама бойынша мүдделер қақтығысы болып табылады)».

Сондай-ақ, қатаң және тұрақты мониторингке және мүдделер қақтығысын анықтауға қойылатын талаптардың болмауы, мүдделер қақтығысын жүйелі түрде анықтауға жауапты мемлекеттік органның болмауы, заңнамалық шектеулердің болмауы, тіпті "командалық орын ауыстыру" ұғымын анықтау және т. б. маңызды олқылық болып табылады.

Кесте 5

### Заңнамадағы негізгі олқылықтар

Сарапшының №	Жауаптар
1	Негізгі олқылық "ҚР Мемлекеттік қызметі туралы" Заңда және "Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы" заңда көзделген "мүдделер қақтығысы" ұғымының бұлыңғырлығынан тұрады.
2	Тұжырымдамалық аппараттағы құқықтық олқылықтар, коммерциялық пайдадан бас тарту (сенімгерлік басқаруға беру), мүдделер қақтығысын реттеу шаралары және т. б.
3	Заңнамалық деңгейде қатаң және тұрақты мониторингке және мүдделер қақтығысын анықтауға қойылатын талаптар жоқ.

4	Көптеген жағдайларда қолданылатын тәртіптік жауапкершілік мүдделер қақтығысына жол беру салдарынан сатып алынатын артықшылыққа (материалдық және материалдық емес) мөлшерлес емес.
5	Тәжірибе көрсеткендей, мүдделер қақтығысы бұрынғы әріптестер, әріптестер, сыныптастар және достар арасында болуы мүмкін. Алайда, заңнамалық шектеулер және тіпті "командалық қозғалыс" ұғымының анықтамасы жоқ. Заңда мүдделер қақтығысының бар екендігі туралы хабарлау және осындай жанжалды болдырмайтын шаралар қабылдау туралы егжей-тегжейлі реттеу жоқ.
6	Мүдделер қақтығысын жүйелі түрде анықтауға жауапты мемлекеттік орган жоқ, мұндай қақтығыстарды анықтау эпизодтық сипатқа ие және осындай жұмысты имитациялауға ұқсайды. Мүдделер қақтығысын және міндетті ережелерді анықтаудың нақты әдістемесі жоқ.
7	Әр түрлі нормативтік құқықтық актілер мүдделер қақтығысын түсіну мен бағалаудың әртүрлі көрінісін береді. Бір терминнің әртүрлі түсіндірмесі нәтижесінде оның әртүрлі оқылуына әкеледі.
8	Заңнама олқылықтары және тұжырымдамалық аппаратқа қатысты нормалардың жетілмегендігі, сондай-ақ мүдделер қақтығысын басқару процестеріне қатысатын барлық субъектілердің функциялары мен өкілеттіктері, мүдделер қақтығысын басқару принциптерін бекіту бөлігіндегі олқылықтар, мүдделер қақтығысын басқару кезеңдерін реттеу бөлігіндегі олқылықтар.
9	Заңнамада мүдделер қақтығысын анықтаудың, оған ден қоюдың және жауапкершіліктің нақты құралдары жоқ. Тек жалпы түсініксіз тұжырымдама бар.
10	Мүдделер қақтығысы жағдайында әрекет немесе әрекетсіздік жасағаны немесе мүдделер қақтығысы туралы хабарламағаны үшін әкімшілік немесе қылмыстық жауаптылық көзделмеген.

Күнделікті тәжірибе, сондай-ақ осы әлеуметтік зерттеудің нәтижелері мүдделер қақтығысын басқаруға байланысты Қазақстан Республикасы заңнамасының жетілмегендігін куәландырады. Мысалы, сарапшылардың пікірінше:

- «Қазіргі уақытта мүдделер қақтығысымен байланысты барлық нормалар мүдделер қақтығысы бар кез келген адам оны жариялап, шешуі керек дегенге бағытталған. Яғни, барлығы таза ерікті және мемлекеттік қызметшінің ар-ұжданы мен адамгершілігіне баса назар аударылады, сондықтан мүдделер қақтығысын анықтау ең төменгі деңгейде. Мемлекеттік қызметкерлер оларды жариялауға асықпайды, ал заңнамалық деңгейде мүдделер қақтығысын қатаң және тұрақты бақылау мен анықтауға қойылатын талаптар жоқ».

- «Қолданыстағы заңнамада мемлекеттік қызметші мүдделер қақтығысының бар екендігі туралы хабарлауы тиіс, ал басыы осындай қақтығысты болдырмайтын шаралар қабылдауы тиіс деген талап бар. Бұл мемлекеттік сатып алулар, мемлекеттік қызметтер, тексерулер және т.б. кезінде орын алуы мүмкін. Алайда, заңда осы процестің қандай да бір жағдайларда қалай болуы керектігі туралы егжей-тегжейлі ереже жоқ.

- «Күн тәртібінен мүдделер қақтығысының көздерін, себептерін, жағдайлары мен салдарын бейтараптандыру тетіктерін қайта өзгерту міндеті алынған жоқ. Ең алдымен, кірістері, шығыстары, мүлкі және мүліктік міндеттемелері туралы ақпарат беруге міндетті адамдар тобын, мұндай ақпараттың анықтығы мен оны пайдалану

тәсілдерін айқындау; мүдделер қақтығысының туындау тәуекелдеріне мониторинг жүргізу; саяси партиялардың, кәсіподақтардың, үкіметтік емес коммерциялық емес ұйымдардың, басқа да қоғамдық бірлестіктердің мүдделер қақтығысының мүмкіндігі немесе болуы туралы ақпарат беру жүйесіне қосылу бөлігінде көрсетілмеген.

Сарапшылардың пікірінше, әдеп жөніндегі уәкілдің мәртебесі мен өкілеттігін нақтылау қажет, «...12 тармақтан тұратын функциялардың кең тізімі бар, ол шектеулі өкілеттіктерге ие. Қызметтік этиканың сақталуын мониторингтеу және бақылау тетіктері заңнамада нақты көрсетілмеген. Нәтижесінде, әдеп жөніндегі уәкілдер өздерінің функцияларын жеке тәжірибесіне, құзыреттеріне және біліміне байланысты әр түрлі түсіндіреді және түсінеді. Әдеп жөніндегі уәкіл қызметтік әдеп нормаларын бұзуда жол берген мемлекеттік қызметшілердің жауапкершілігін қарай алмайды. Ол жоғары тұрған лауазымды тұлғаларға әдепсіз мемлекеттік қызметшілердің жауапкершілігін қарау туралы ұсыныспен жүгінуге тиіс. Егер этикалық бұзушылықтарға жоғары тұрған лауазымды тұлғалар тартылса, онда әдеп жөніндегі уәкіл өзі үшін өте осал жағдайға түсуі мүмкін».

Жалпы алғанда, көптеген сарапшылар мүдделер қақтығысын реттеу проблемалары көбінесе заңнаманың жетілмегендігімен ғана емес, сонымен қатар әртүрлі себептерге байланысты оны ведомстволарда қолданудың әлсіз тәжірибесімен де анықталады деген пікірде. Әдетте, бұл лауазымдық функцияларды орындау сапасының төмендеуіне әкеледі және мемлекеттік қызмет институтының құндылықтарына қауіп төндіреді, мемлекеттің ұйымдастырушылық, құқықтық және моральдық негіздерін бұзады.

## **2.5 Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызметінде мүдделер қақтығысын реттеу институтын жетілдіру жөніндегі шаралар**

Сұхбат сұрақтарының бірі Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметіндегі мүдделер қақтығысына қарсы іс-қимылдың перспективалық құралдары мен тетіктерін анықтауға арналды.

Сарапшылар мүдделер қақтығысы институтын жетілдіру жөніндегі шараға қатысты біржақты және бірыңғай пікір қалыптастыра алмады. Мамандар 20-ға жуық түрлі шараларды атады, тек 2 сарапшының пікірі сәйкес келді. Бұл шаралар келесідей:

1) Мүдделер қақтығысын саралауға құқылы адамдардың тізбесін айқындау. Мысалы, МҚІА қызметкерлері, АӨК қызметкерлері, прокурорлар, ал жергілікті жерлерде (мемлекеттік органдарда) – әдеп жөніндегі уәкілдер.

2) Барлық деңгейдегі мемлекеттік қызметшілер қабылдайтын шешімдердің ашықтығын арттыру, мемлекеттік басқару мәдениетін өзгерту

3) Салаларды (сатып алу, кадрлар, НҚА әзірлеу және қабылдау) негізгі және қосымша/ілеспе ретінде айқындау. Салаға байланысты мүдделер қақтығысы туындаған кезде қалай әрекет ету керек, қандай заңдар қолданылады және қандай жауапкершілік қарастырылғанын анықтау.

4) Мүдделер қақтығысы жағдайының туындауын бақылаудың жаңа тетігін енгізу – мемлекеттік қызметшілердің мүдделерін декларациялау. Мұндай практика ЭЫДҰ елдерінде, атап айтқанда Канадада кең таралған, онда жария лауазымды адам өзінің барлық мүдделерін декларациялайды (қызметке кіру кезінде және қосымша мүдделер пайда болған кезде осындай мәліметтерді

ұсынады). Олар әртүрлі ақпаратты жариялайды (жақын туыстардың компаниялары, коммерциялық міндеттемелер және т.б.).

5) "Мемлекеттік қызмет туралы" заңда жеке тарау арнау қажет, онда мүдделер қақтығысын ерікті түрде ашу рәсімін, атап айтқанда, әлеуетті және нақты мүдделер қақтығысын тұрақты мониторингтеу және белсенді ашу рәсімін, сондай-ақ оған жауапты нақты құрылымды айқындауды нақты және егжей-тегжейлі баяндау қажет.

6) Мүдделер қақтығысын реттеу бойынша шаралар қабылдамағаны үшін мемлекеттік қызметшілердің тәртіптік және әкімшілік жауаптылығын күшейту.

7) Мемлекеттік қызметшілерді мүдделер қақтығысы мәселелері бойынша үздіксіз оқытуды ұйымдастыру.

8) Жанжалға жол бергені, мүдделерге нұқсан келтіргені үшін (қылмыстық құрам болмаған жағдайда) атқаратын лауазымынан босату туралы норманы заңнамалық түрде жазу, яғни жауапкершіліктің тек екі түрін – қылмыстық жауаптылықты және жұмыстан босатуды көздеу қажет.

9) Мүдделер қақтығысын анықтау және жою жөніндегі жұмысты Әдеп жөніндегі уәкілдер өз мойнына алуға тиіс. Алайда, олардың мәртебесі мен қызметі туралы ережеде, олар басшылыққа алатын типтік сауалнамада осы бағытта не істеу керектігі туралы егжей-тегжейлі ереже жоқ.

10) Мүдделер қақтығысының алғышарттарын жасау үшін жауапкершілікті бекіту және осындай мүдделер қақтығысын анықтау үшін жауапты мемлекеттік органды бекіту, "қоғамдық бақылау туралы" заң шеңберінде мүдделер қақтығысын анықтау бойынша Қоғамға өкілеттіктерді бекіту, мүдделер қақтығысын мемлекеттік қызметте декларациялау бойынша міндетті заңнамалық бекіту (АҚ туралы заң мысалында).

11) Жекелеген мемлекеттік органды шындықтың сәйкестігі тұрғысынан декларация деректерін тексеруге міндетті.

12) Мүдделер қақтығысы – субъектілерінің шеңберін нақтылау болып табылады. Көбінесе мүдделер қақтығысы жақын туыстарымызбен байланысты, бірақ басқа да көптеген байланыстар бар – әріптестер, көршілер, сыныптастар, достар, достардың достары және т.б. субъектілер шеңбері анықталғанша, бұл құбылыс туралы нақты түсінік болмайды.

13) Ұғымдық аппаратты жетілдіру, мүдделер қақтығысын басқару қағидаттарын, сондай-ақ мүдделер қақтығысын басқару процестеріне қатысатын барлық субъектілердің функциялары мен өкілеттіктерін бекіту.

14) Мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік сектор субъектілері үшін тиісті әдістемелік ұсынымдар пакетін қосымша әзірлеу.

15) Сыбайлас жемқорлық тәуекелдеріне ішкі және сыртқы талдау жүргізу шеңберінде "Мүдделер қақтығысының болуы" бағыты бойынша сараптамалық талдауды күшейту ұсынылады.

16) Мүдделер қақтығысы туралы ережелерді шешімдер қабылдау мәселелері мен рәсімдеріне, оның ішінде комиссияларды қалыптастыру, кадр мәселелерін шешу, сатып алу мәселелері бойынша шешімдер қабылдау және т.

б. мәселелерге қатысты мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік сектор субъектілерінің барлық ішкі актілері деңгейінде бекіту ұсынылады.

17) Әкімшілік және лауазымдық регламенттер жүйесін одан әрі дамыту.

18) Мүдделер қақтығысы туралы міндетті хабарлау рәсімдерін жетілдіру.

19) Азаматтық қоғам институттарын мүдделер қақтығысын реттеу жөніндегі нормалардың орындалуын ұйымдастыруға және іске асырылуын мониторингтеуге тарту болып табылады.

20) Материалдық емес, мүліктік емес мүдделілікті ескере отырып, "жеке мүдделер" ұғымының айқындамасын нақтылау. Жеке мүдделерді декларациялау тәртібін анықтау жеке мүдделердің қандай түрлері қоғамдық мүдделер үшін шешімдер қабылдаумен үйлеспейтіндігін алдын-ала анықтау принциптерін белгілеу.

Тұтастай алғанда, сарапшылардың көпшілігінің ұсынымдары мемлекеттің тыйым салу саясатынан және мүдделер қақтығысын реттеуден оның алдын алу мен алдын алуға көшу қажет екенін көрсетеді.

## ***2.6 Мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу бойынша шетелдік тәжірибе***

Қазақстан Республикасының Мемлекеттік басқару жүйесінде қалыптасқан мінез-құлық нормаларын ескере отырып, тиімді болуы мүмкін мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу жөніндегі шетелдік тәжірибе туралы сұраққа сарапшылардың көпшілігі ЭЫДҰ елдерінің тәжірибесін көрсетті.

Атап айтқанда, қызмет бабында ешкімге бағынбайтын және шешім қабылдау кезінде тәуелсіз болатын әдеп жөніндегі комиссарлар бар американдық тәжірибе Қазақстан үшін қызықты әрі пайдалы болып көрінеді. АҚШ-тағы мүдделер қақтығысына көп көңіл бөлінеді. Мысалы, американдық заңнамада мүдделер қақтығысының мысалдары түсіндірмелермен егжей-тегжейлі сипатталған, мемлекеттік қызметшілердің жалақы жағында болуына тыйым салынады (бұл ғылыми, педагогикалық және шығармашылық жұмыс түріндегі ерекшеліктерді білдіреді), олар сирек емес, жасырын сыйлық немесе мемлекеттік қызметкерлер үшін пара болып табылады.

Кейбір сарапшылардың пікірі бойынша жалпыға бірдей декларациялау тетігі, сондай – ақ ЭЫДҰ елдерінде және ГРЕКО-ға қатысушы елдерде әрекет ететін негізсіз байыту институты неғұрлым қызықты болып көрінеді: *«Кірістер мен шығыстардың жалпыға бірдей ашықтығы меншік иесін қандай да бір мүліктің шығу заңдылығын дәлелдеу міндетіне көбейтілген. Басқаша айтқанда, дәлелдеу ауыртпалығы құқық қорғау органдарының мойнына түспейді, бірақ күмәнді мүлік пен ресурстарға ие адамға түседі (шығындар мен мүлік табыс деңгейіне сәйкес келмеген жағдайда). Егер бұл адам олардың шығу тегінің заңдылығын дәлелдей алмаса, бұл сыбайлас жемқорлыққа тең».*

Сарапшылардың алған жауаптары көрсетіп отырғандай, мүдделер қақтығысының туындау ықтималдығын барынша азайтуға және әкімшілік ресурсты пайдакүнемдік мақсаттарда пайдалану мүмкіндігін айтарлықтай қысқартуға мүмкіндік береді, мысалы:

- мүдделер қақтығысын тудыруы мүмкін факторлардың тізілімін жүргізу тәжірибесі (Чехия);



- "жеке қаржылық мүдделердің және лауазымдық функциялардың тиісінше қосылмауын" болдырмау жөніндегі арнайы әкімшілік регламенттердің көмегімен қызметтік қатынастарды реттеу практикасы (Франция, Ұлыбритания);

- мемлекеттік әкімшіліктердің ашықтығы туралы арнайы заңдар қабылдау және қызметтік қатынастарды ақпараттық-талдамалық қамтамасыз етудің тиімділігін арттыру (Австралия, Ирландия, Испания, Финляндия, Франция);

- қоғамда паракорлыққа "мүлдем төзбеушілік" ахуалын қалыптастыру (Дания, Финляндия, Сингапур, Швеция);

- мемлекеттік басқарудың социалистік жүйесі жағдайында партиялық бақылау комитеттері мен комиссияларының иерархиялық құрылған жүйесінің тәжірибесі, олардың мемлекеттік тәртіпті қамтамасыз етудегі рөлі, бюрократизм мен қызмет бабын теріс пайдаланумен күрес (Қытай, Куба).

Сарапшылардың бірі ҚР ұлттық заңнамасының ерекшелігін, менталитет пен құқықтық мәдениеттің ерекшеліктерін ескере отырып, қандай да бір елдің тәжірибесін таза түрде қабылдау қиын болатынын көрсетеді. Осыған байланысты, ол халықаралық актілер мен шарттардың ережелері мен талаптарына, қандай да бір жолмен, қатынастардың осы саласына қатысты, сондай-ақ отандық ерекшеліктерді ескере отырып, жекелеген елдердің он тәжірибесіне назар аударуды ұсынады. Атап айтқанда, халықаралық актілер арасында БҰҰ-ның сыбайлас жемқорлыққа қарсы конвенциясы, мемлекеттік лауазымды тұлғалардың мінез-құлқының халықаралық кодексі бар. Мүдделер қақтығысының алдын алу және алдын алу бойынша сыбайлас жемқорлыққа қарсы неғұрлым тиімді шаралар мен құралдар ретінде оларға мыналар ұсынылады: жеке және отбасылық мүлікті декларациялау; келісімшарттарды басқаруға қатысты жеке мүдделілікті декларациялау; шешімдер қабылдау немесе дауыс беру процесіне қатысты жеке мүдделілікті декларациялау.

### ***2.7 Мүдделер қақтығысына байланысты жағдайлардың алдын алуда және реттеуде мемлекеттік қызметшілердің мүдделілігін арттыру***

Көптеген сарапшылардың пікірінше, мүдделер қақтығысының алдын алу және реттеу бойынша шаралар қабылдауға мемлекеттік қызметшілердің мүдделілігін арттыруға ықпал етуге қабілетті ең маңызды алғышарттар мен жағдайлар:

1) еңбекке ақы төлеуді арттыру, мүдделер қақтығысына байланысты жағдайларды болғызбағаны және реттемегені үшін қатаң санкциялар енгізу;

2) ашықтық, өз құқықтарын білу, жұмыстан шығарылудан, жазаланудан, хабарлама немесе осындай жағдайға тап болған кезде ерекшеленуден қорқудың болмауы, психологиялық дайындық және оқыту;

3) осы адамдарды қорғау жөніндегі барлық әдістер мен құралдар жазылған, материалдық ынталандыру және қоғамдық тану көзделген хабар берушілерді қорғау туралы жеке заңды қабылдау болып табылады;

4) мемлекеттік қызметшілер, сондай-ақ квазимемлекеттік компанияларда жұмыс істейтін адамдар қызметінің ашықтығы мен айқындығын арттыру (өтініштерді қарау және шешімдер қабылдау

процестерінің ашықтығы, салық декларацияларын жариялау, олардың кәсіби қызметін бағалау мүмкіндігі және т.б.). Азаматтар тарапынан бақылау жағдайында мемлекеттік қызметшілер мен квазимемлекеттік сектор қызметкерлері мүдделер қақтығысына байланысты жағдайлардың алдын алуға және реттеуге мүдделі (мәжбүр) болады;

5) Әдеп жөніндегі уәкілдердің жұмысы арқылы мемлекеттік қызметті этикаландыру процесін белсендірек жүргізу, оларға қазіргідей формалды құқықтар емес, шын мәнінде этикалық тергеп-тексерулер жүргізу, әдеп бұзушыларды жұмыстан шеттету, жаза қолдану және т.б бойынша нақты өкілеттіктер беру қажет.

б) мемлекеттік қызметшілердің ашықтығы мен адал жұмысын ынталандыру мәселелерінде тәуелсіз БАҚ оң әсер етуі мүмкін (осы бағыттағы заңнаманы ырықтандыру талап етіледі).

7) жеке компаниялардың меншік құқығына отбасылық шектеулер; жеке мүдделілікті декларациялау және тіркеу;

8) нақты немесе ықтимал мүдделер қақтығысына қатысты іс-әрекеті/әрекетсіздігі үшін қылмыстық және әкімшілік жазалардың үйлесімділігі және өзара толықтырылуы;

9) азаматтық қоғам институттарын және қоғамдық бақылау тетіктерін, еркін БАҚ-ты және күшті сот билігін дамыту болып табылады.

Сонымен қатар, сарапшылар көптеген жағдайларда мүдделер қақтығысы саласындағы бұзушылықтар білместіктен туындайтынына және осыған байланысты заңнамалық бастамаларды іске асырумен қатар, мемлекеттік қызметшілерге мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысының мазмұны мен салдарын түсіндірудің маңыздылығына жиі назар аударды. Сарапшылардың бірі атап өткендей, «Мемлекеттік қызметте айқын этикалық теріс қылықтар бар – жұмыста мас күйде болу, әдепсіз сөйлеу және басқалары. Мұны жасаған адам - жол берілмейтіндігі туралы білмедім деп айта алмайды. Мұндай этикалық бұзушылықтар бар, онда сіз жүз рет ойланып, талдап, жазбаша түрде хабарлауыңыз керек. Олардың қатарына мүдделер қақтығысы жатады. Мысалы, қандай да бір комиссияның мүшесі ретінде қатысқан қызметшілер мүдделер қақтығысына қарамастан "инерция, автомат" бойынша дауыс бере бастайды. Мүмкін, олардың дауысына көп нәрсе тәуелді емес шығар. Жеңімпаз болған компания объективті түрде артықшылықтарға ие болды, комиссия мүшелерінің көпшілігі оның жағында болды, бірақ мұның бәрі дәлел бола алмайды. Сондықтан мемлекеттік қызмет әр түрлі кейстерге сүйене отырып, егжей-тегжейлі түсіндіруді қажет етеді».

Тағы бір сарапшы мүдделер қақтығысын болдырмауға және шешуге деген қызығушылық, ең алдымен, мемлекеттік қызметшіге белгіленген нормаларды бұзбай өз функционалын тыныш орындауға мүмкіндік беретін психологиялық жайлылыққа қол жеткізуге байланысты екенін атап өтті. Психологиялық жайлылық көбінесе жағдайды тек мемлекеттік қызметшінің өзі ғана емес, сонымен бірге оның қоршаған ортасы (туыстары, достары) субъективті қабылдауымен байланысты, сондықтан сарапшының пікірінше, ақпараттық-ағартушылық жұмыстарды кең көлемде жүргізу маңызды.

Аталған мәселені шешу кезінде кешенді тәсілді сарапшылардың бірі ұсынды, ол барлық ұсынылған ұсынымдарды заңдық, институционалдық,

ұйымдастырушылық, ақпараттық-психологиялық және материалдық-қаржылық құралдарға жіктеді.

Кесте 6

Құқықтық	ҚР қолданыстағы заңнамасын жетілдіру, сондай-ақ заңнама талаптарын дұрыс практикалық қолдану үшін әдістемелік және өзге де материалдарды әзірлеу;
	мүдделер қақтығысын басқару жөніндегі рәсімдер мен талаптарды регламенттейтін ішкі құқықтық актілерді қабылдау;
	сыбайлас жемқорлық факторларының болуы тұрғысынан құқықтық актілерге мониторинг жүргізу;
	сыбайлас жемқорлық тәуекелдеріне ішкі (сыртқы) талдау жүргізу;
	мемлекеттік қызметшілердің (қызметкерлердің) тыйым салулар мен шектеулерді, талаптарды, міндеттерді сақтауын ынталандыратын құқықтық тетіктер құру);
	мемлекеттік қызметшілердің (қызметкерлердің) лауазымдық регламенттерін жетілдіру);
	бір жағынан әкімшілік регламенттер, лауазымдық нұсқаулықтар, екінші жағынан жоспарланған көрсеткіштер арасындағы қайшылықтарды жою;
	заңсыз тапсырмалар жүктелген жағдайда мемлекеттік қызметшілердің (қызметкерлердің) қорғалуын қамтамасыз ету;
	тыйым салуларды, шектеулерді сақтамағаны және талаптар мен міндеттерді орындамағаны үшін мемлекеттік қызметшілерге (қызметкерлерге) қатысты жауапкершілік шараларын қолдануды қамтамасыз ету;
Институционалдық құралдар	мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу мәселелерінде қызметті үйлестіру жөніндегі функциялар берілген мемлекеттік органда (квазимемлекеттік орган субъектінде) тәуелсіз құрылым құру;
Ұйымдастыру құралдары	мемлекеттік қызметшілердің (қызметкерлердің) қызметіне тиісті бақылау орнату);
	мемлекеттік қызметшілердің (қызметкерлердің) тыйымдарды, шектеулерді, талаптарды, міндеттерді сақтауын қамтамасыз ету жөніндегі қызметті жоспарлау);
	әкімшілік есепке алу мен бақылауды, оның ішінде бірінші басшының жауапты орынбасарына тиісті өкілеттіктерді бекіту арқылы тиімді ұйымдастыру;
Ақпараттық-психологиялық құралдар	мемлекеттік қызметшілерді (қызметкерлерді) олардың құқықтық мәртебесі туралы, сондай-ақ мүдделер қақтығысының ықтимал жағдайлары туралы дәйекті ақпаратпен қамтамасыз ету;
	мемлекеттік қызметшілерді (қызметкерлерді) мүдделер қақтығысын болдырмау және реттеу жөніндегі міндеттерімен таныстыру;
	мүдделер қақтығысын болдырмау және реттеу жөніндегі міндеттерді орындамағаны үшін жауапкершіліктің басталу қаупінің шынайылық атмосферасын қалыптастыру;

	Мемлекеттік орган (ұйым) қызметінің ашықтығын қамтамасыз ету);
	Ұжымда мемлекеттік қызметшілердің (қызметкерлердің) өздеріне жүктелген міндеттерді орындауы кезінде мүдделер қақтығысына қолайлы қатынасты орнықтыру үшін жағдайларды анықтау және алып тастау;
	жалған құндылықтар негізінде мемлекеттік қызметшілердің (қызметкерлердің) стереотиптік мінез-құлқы үшін жағдайларды анықтау және алып тастау;
Материалдық-қаржылық қаражат	мемлекеттік қызметшілердің (қызметкерлердің) еңбекақы деңгейін және әлеуметтік қорғалуын арттыру);
	тыйымдардың, шектеулер мен міндеттердің сақталуын материалдық ынталандыру;
	тыйымдардың, шектеулер мен міндеттердің сақталуын қамтамасыз ету мәселелері бойынша ғылыми әзірлемелерді, әлеуметтік зерттеулерді қаржыландыру;
	сыйлықақы беру және үстеме ақы белгілеу мәселелері бойынша шешімдер қабылдау жүйесінің ашықтығы мен жариялылығын қамтамасыз ету;
	мемлекеттік қызметшілерге (қызметкерлерге) сыйақы беру кезінде артықшылықтарды алып тастау);
	мемлекеттік қызметшіні (жұмыскерді) ынталандырудың моральдық және материалдық ресурстарын қамтамасыз ету.

## **2.8 Кеңселерді сенімгерлік басқаруды және жалға алуды жүзеге асыру кезінде мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысы**

Өзінің кәсіби қызметінде сарапшылардың көпшілігі бұл мәселелерге тап болған жоқ, алайда мемлекеттік және квазимемлекеттік органдардың кеңселерін сенімгерлік басқару және жалға алуды жүзеге асыру кезінде мүдделердің бұзуын жақтауына байланысты жоғары сыбайлас жемқорлық тәуекелдерінің ықтималдығы бар екенін мойындайды.

Мысалы, сарапшылардың бірі активтерді сенімгерлік басқаруға берудің қолданыстағы нормалары декларативті болып табылатынына, «*активтер берілген тұлға, әдетте, үлестес болып табылатынына, бұдан басқа мәселенің осы аспектісінде бақылау болмайтынына*» назар аударады. Сарапшының пікірінше, осы мәселедегі олқылықтарды жою үшін жұмыс істеп тұрған институттарды жетілдіру қажет: мемлекеттік қызметшілердің активтерін "соқыр трастқа" беру, мүдделерді декларациялау, бақылауды (комплаенс қызметтер) енгізу және т. б.

Басқа сарапшылардың жауаптарында пессимистік бағалаулар да басым сенім институтының қатынасы:

- «Аталған құқықтық қатынастар саласындағы қолданыстағы нормалардың тиімділігі тәжірибе көрсетіп отырғандай және жүргізілген зерттеулердің нәтижелері де жоғары емес. Негізгі себеп-мұндай ұйымдар қызметінің ашықтығы мен ашықтығының болмауы, сондай-ақ мұндай фактілердің алдын алу мен анықтаудың тиімді жүйесінің болмауы».
- «Сенімгерлік басқару институты бірнеше рет сынға ұшырады. Негізгі назар: келісімшарт бойынша тұлға кәсіпорынды үшінші тарапқа басқаруға берген болса, оның болашаққа деген қызығушылығын жоққа шығарады ма? Әрине, жоқ. Алайда,

*адамзат мұндай жағдайларда сенімгерлік басқару институтынан жақсы ештеңе ойлап тапқан жоқ. Мүмкін жауап осындай болуы керек. Себебі, бизнесті тапсырған адам оны нотариалды түрде қуаландырады (сондықтан ол оны ретроактивті түрде жасай алмайды) және келісімшартты кадр қызметіне береді. Осылайша, мемлекеттік орган басшысы, ең болмағанда, мүдделер қақтығысын ескеру және алдын алу мүмкіндігін алады».*

- *«...өте эпизодты жұмыс істейді. Жер телімдерін бөлу бойынша, жер комиссиясының мүшелері өздеріне жер телімдерін бөлген кезде. Мемлекеттік пәтерлер мен сыйлықтарды бөлу кезінде. Мемлекеттік мердігерлерді жалған компанияға бөлу арқылы (анықтау өте қиын, бірақ мүмкін).*
- *«Жалпы, бұл өте маңызды мәселе. Мәселе мынада, мұндай жағдайлардың мониторингін ешкім тұрақты негізде жүргізбейді. Дәрі-дәрмек сататын коммерциялық фирмалар да, НЦЭЛСиМИ құрылымдары да бір ғимаратта отырған жағдайлар болды».*
- *... активтерді мемлекеттік қызметтен өту кезінде сенімгерлік басқаруға беру мүдделер қақтығысының туындауы үшін топырақты жоймайды, өйткені заңды түрде мемлекеттік қызметші меншік құқығынан айырылмайды. Бұл қазіргі уақытта адам факторына байланысты үлкен мәселе».*

Кеңселерді сенімгерлік басқару және жалға алуды жүзеге асыру кезінде мемлекеттік қызметте мүдделер қақтығысының туындау қауіптерін төмендету және жағдайды түзету үшін сарапшылар мынадай шараларды ұсынады.

Біріншіден, құқықтық қатынастардың көрсетілген саласында Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасының талаптарын сақтауды қамтамасыз етуге бағытталған құқықтық, ұйымдастырушылық және институционалдық сипаттағы шараларды, оның ішінде мүдделердің қақтығыстары туралы міндетті декларациялау жүйесін енгізу арқылы жүзеге асыру.

Екіншіден, мұндай ұйымдарда: мүдделер қақтығысының шарттары мен фактілерін болжауға, олардың алдын алуға және анықтауға; мүдделер қақтығысын қабылдаған кезде оларды болдырмау бөлігінде шешімдер қабылдауға пәрменді бақылауды жүзеге асыруға; қызметтің ашықтығын қамтамасыз етуге бағытталған тиімді, формальды емес құралдар мен институттарды құру.

Үшіншіден, тұрақты негізде аудит жүргізу, сондай-ақ кадр қызметтері жұмысының осы бөлігінде күшейту.

### ***Қорытындылар***

Зерттеу нәтижелері бойынша келесі қорытынды жасауға болады.

1. Мүдделер қақтығысы объективті де, субъективті де факторларға байланысты. Сарапшылардың пікірінше, мүдделер қақтығысының ең сыбайлас жемқорлыққа жататын және сонымен бірге кең таралған типтік жағдайлары: кадр мәселелерін шешумен, сатып алумен, мемлекеттік жылжымайтын мүлікті басқарумен, тексеру шараларын жүргізу кезінде, сыйлықтар қабылдаумен байланысты мүдделер қақтығысы, ведомстволық мүдделер қақтығысы.

2. Жоғары сыбайлас жемқорлық тәуекелдері мүдделер қақтығысын басқарудың тиімді жүйесі жоқ барлық мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік орган субъектілерінде сақталады. Бұл ретте мемлекеттік сектор арасында бақылау функциялары, рұқсат беру функциялары,

Мемлекеттік сатып алудың үлкен көлемі, бюджет қаражатын бөлетін мемлекеттік құпияларға жатқызылған ақпаратқа қолжетімділігі бар ұйымдар жоғары тәуекелдерге ұшырайды. Квазимемлекеттік секторда міндеттер мен функцияларды егжей-тегжейлі регламенттеу, бақылау, қызметтік міндеттер, шектеулер, жекелеген лауазымды адамдардың шешімдер қабылдау рәсімдері болмаған кезде тәуекел дәрежесі артады.

3. Сарапшылардың пікірінше, мемлекеттік қызметкерлер мүдделер қақтығысы жағдайларын, ең алдымен жұмысқа тұру сұрақтарына байланысты кездестірді, егер олар саналы болса, екіншіден, егер олар өздерінің қауіпсіздігі мен жағдайына қауіп төндіруге дайын болмаса, үшіншіден, психологиялық қолайсыздықты салдарынан.

4. Сарапшылардың басым көпшілігі заңнаманың қолданыстағы нормалары мүдделер қақтығысы мәселелерін тиісті дәрежеде реттеуге мүмкіндік бермейді деп санайды. Негізгі олқылықтар заңнамада көзделген "мүдделер қақтығысы" ұғымының бұлыңғырлығынан, қатаң және тұрақты мониторингке және мүдделер қақтығысын анықтауға қойылатын талаптардың болмауынан, мүдделер қақтығысын жүйелі анықтауға жауапты мемлекеттік органның болмауынан, заңнамалық шектеулердің болмауынан және т. б. тұрады.

5. Сарапшылар мүдделер қақтығысы институтын жетілдіру жөніндегі шараға қатысты біржақты және бірыңғай пікір қалыптастыра алмады. Сарапшылар көбінесе мынадай шараларды ұсынды: 1) барлық деңгейдегі мемлекеттік қызметшілер қабылдайтын шешімдердің ашықтығын арттыру, мемлекеттік басқару мәдениетін өзгерту; 2) мүдделер қақтығысының саласы мен түрлеріне байланысты, мүдделер қақтығысын реттеудің нақты нұсқаулықтары мен тетіктерін әзірлеу; 3) мемлекеттік қызметшілердің мүдделер қақтығысын декларациялау; 4) әлеуетті және нақты мүдделер қақтығысын тұрақты мониторингтеу; 5) мүдделер қақтығысын реттеу бойынша шаралар қабылдамағаны үшін тәртіптік және әкімшілік жауапкершілікті күшейту; 6) ұғымдық аппаратты жетілдіру, мүдделер қақтығысын басқару процестеріне қатысатын барлық субъектілердің қағидаттарын, функциялары мен өкілеттіктерін бекіту. 7) мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік сектор субъектілері үшін әдістемелік ұсынымдар әзірлеу болып табылады.

6. Көптеген сарапшылардың пікірінше, мүдделер қақтығысының алдын алу және реттеу бойынша шаралар қабылдауға мемлекеттік қызметшілердің мүдделілігін арттыруға ықпал етуге қабілетті неғұрлым маңызды шарттар: 1) еңбекақыны арттыру, мүдделер қақтығысына байланысты жағдайлардың алдын алмағаны және реттемегені үшін қатаң санкциялар енгізу; 2) ашықтық, өз құқықтарын білу, жұмыстан шығарылудан, жазаланудан, хабарлау немесе осындай жағдайға тап болу кезінде ерекшеленуден қорқудың болмауы, психологиялық даярлық және оқыту; 3) хабарлаушыларды қорғау туралы жеке заңды қабылдау, онда осы адамдарды қорғау жөніндегі барлық әдістер мен құралдар жазылған, материалдық ынталандыру және қоғамдық тану көзделген; 4) әдеп жөніндегі уәкілдердің жұмысы арқылы мемлекеттік қызметті этикаландыру процесін жүргізу, оларға этикалық тергеп-тексерулер жүргізу,

әдеп бұзушыларды жұмыстан шеттету, жаза қолдану және т. б. бойынша өкілеттіктер беру қажет.

7. Сарапшылардың көпшілігі ЭЫДҰ елдерінің мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу жөніндегі тәжірибесі Қазақстан Республикасы үшін неғұрлым қызықты және перспективалы болып табылатынын атап өтті. Мысалы, ЭЫДҰ елдерінің көпшілігінің заңнамасында мүдделер қақтығысының мысалдары егжей-тегжейлі түсіндірмелермен егжей-тегжейлі сипатталған, жалпыға бірдей декларациялау тетігі және негізсіз байыту институты жұмыс істейді, жеке және отбасылық мүлікті декларациялау, келісімшарттарды басқаруға қатысты жеке мүдделілікті декларациялау институттары бар; шешім қабылдау немесе дауыс беру процесіне қатысты жеке қызығушылықты жариялау.

8. Сарапшылардың көпшілігі мемлекеттік және квазимемлекеттік органдардың кеңселерін сенімгерлік басқаруды және жалға алуды жүзеге асыру кезінде осы саладағы қолданыстағы нормалардың жетілмегендігіне және ұйымдар қызметі ашықтығының болмауына байланысты мүдделер қақтығысының жоғары ықтималдығы бар екенін мойындайды. Олардың пікірінше, жұмыс істеп тұрған институттарды жетілдіру талап етіледі: мемлекеттік қызметшілердің активтерін "соқыр сенімге" беру, мүдделерді декларациялау, бақылауды (комплаенс қызметтер) енгізу, ұйымдар қызметінің ашықтығы мен ашықтығын қамтамасыз ету, тұрақты негізде аудит пен мониторинг жүргізу, сондай-ақ кадр қызметі жұмысының осы бөлігінде күшейту.

### **2.3 Мүдделер қақтығысын реттеу институты мен сенімгерлік басқару институтын жетілдіру жөніндегі ұсынымдар**

Жүргізілген зерттеу нәтижелері бойынша біз мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын тиімді алдын алу және реттеу бойынша бірқатар ұсынымдар ұсынамыз. Біздің ойымызша, бұл саладағы өзгерістер пісіп-жетілді. Барлық қабылданған заңнамалық күш-жігерге қарамастан, мүдделер қақтығысын реттеу институты әлі де құқық қолдану практикасына теріс әсер ететін елеулі кемшіліктер мен олқылықтарды қамтиды.

Ұсынымдардың негізгі блогы мүдделер қақтығысын реттеу институтының нормативтік құқықтық негіздерін талдау қорытындылары бойынша әзірленген және тек осы салада заңнамалық деңгейде жүйелі шараларды әзірлеуге арналған. Ұсыныстың екінші бөлігі сараптамалық сауалнама нәтижелері негізінде жасалады және, ең алдымен, ұйымдастырушылық және әдіснамалық элементтерді қамтиды.

**Мүдделер қақтығысын реттеу институтының нормативтік құқықтық негіздерін талдау және Қазақстан Республикасында сенімгерлік басқару институтын қолдану тиімділігі жөніндегі ұсынымдар**

**I. «Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР заңына мынадай өзгерістер мен толықтырулар енгізілсін»:**

1) 1 – баптың 17) тармағының редакциясы былайша жазылсын: «мүдделер қақтығысы - мемлекеттік қызметшінің жеке басының мүдделері өзінің лауазымдық міндеттерін орындамауына немесе тиісінше орындамауына әкеп соғуы мүмкін болатын кездегі мемлекеттік қызметшінің жеке басының мүдделері мен оның лауазымдық міндеттері арасындағы қайшылық».

2) Мүдделер қақтығысының мынадай градациясын көздеу - ықтимал мүдделер қақтығысы, нақты мүдделер қақтығысы, лауазымдық міндеттерді орындамауға немесе тиісінше орындамауға әкеп соққан мүдделер қақтығысы.

3) 8-тарау мынадай түрде жазылсын –

**«8 тарау. МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТШІЛЕРДІҢ ҚЫЗМЕТТІК ӘДЕБИ ЖӘНЕ МҮДДЕЛЕР ҚАҚТЫҒЫСЫ»**

1. Егер мүдделер қақтығысы орын алған болса, мемлекеттік қызметшінің лауазымдық өкілеттіктерін жүзеге асыруына тыйым салынады.

2. Мемлекеттік қызметші мүдделер қақтығысының алдын алу, жолын кесу және реттеу бойынша шаралар қабылдауға міндетті.

3. Туындаған мүдделер қақтығысы немесе оның туындау мүмкіндігі туралы өзіне белгілі болған сәтте мемлекеттік қызметші өзінің тікелей басшысын немесе мемлекеттік органның басшылығын үш жұмыс күні ішінде жазбаша нысанда хабардар етуге міндетті.

Тікелей басшы немесе мемлекеттік органның басшылығы мемлекеттік қызметшінің өтініші бойынша немесе басқа көздерден ақпарат алған кезде мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, болғызбау және реттеу жөніндегі шараларды уақтылы, бірақ ақпарат жүгінген немесе алынған кезден бастап отыз жұмыс күнінен кешіктірмей қабылдауға міндетті.

**4. Мүдделер қақтығысын анықтау жөніндегі шараларға мыналар жатады:**

1) мемлекеттік қызметшінің, оның жақын туыстарының мемлекеттік қызметке кіру кезіндегі өз кірістерін, шығыстарын, мүлкін, активтері мен міндеттемелерін декларациялауы;

2) мемлекеттік қызметке қабылдау кезінде жұмыс берушімен және бағыныстылармен туыстық және өзге де тығыз байланыстың болуын зерделеу;

3) мемлекеттік органдар басшылары мемлекеттік сатып алуды мемлекеттік сатып алу туралы заңнамаға сәйкес жүзеге асырған кезде олармен үлестес субъектілерді белгілеу жатады;

4) мүдделер қақтығысының туындағаны туралы жоғары тұрған басшыны не тиісті органның әдеп жөніндегі комиссиясын хабардар ету болып табылады;

5) мемлекеттік органның және (немесе) ұйымның атына келіп түскен өтініштер мен шағымдарды қарау және зерделеу болып табылады;

б) бұқаралық ақпарат құралдарындағы жарияланымдар мен хабарларға мониторинг жүргізу және талдау жасау.



*Кірістер, шығыстар, мүлік, активтер мен міндеттемелер туралы декларацияларды тексеруді мемлекеттік органдардың әдеп жөніндегі уәкілі жүзеге асырады.*

**5. Мүдделер қақтығысын реттеу жөніндегі шараларға мыналар жатады:**

1) мүдделер қақтығысының болуы немесе болуы мүмкін екендігі туралы мемлекеттік қызметшіге түсіндіру;

2) мемлекеттік қызметшіге оның мүдделер қақтығысы жағдайындағы міндеттері мен құқықтары туралы түсіндіру;

3) мүдделер қақтығысы соған байланысты туындаған немесе туындауы мүмкін мәселе бойынша мемлекеттік қызметшінің лауазымдық өкілеттіктерін атқаруды басқа мемлекеттік қызметшіге тапсыруға құқығы бар.

**6. Мүдделер қақтығысын болғызбау жөніндегі шараларға мыналар жатады:**

1) мемлекеттік қызметшіні лауазымдық міндеттерін орындаудан шеттету;

2) мемлекеттік қызметшінің жеке басының мүддесін жою;

3) мемлекеттік қызметшінің мүдделер қақтығысына жататын белгілі бір ақпаратқа қол жеткізуін шектеу болып табылады;

4) мемлекеттік қызметшінің мүдделер қақтығысына жататын шешімді қабылдауға қатысудан бас тартуы (қарсылық білдіруі) болып табылады;

5) мүдделер қақтығысын болдырмайтын мемлекеттік қызметшінің лауазымдық міндеттерінің өзгеруі;

б) мемлекеттік қызметшіні мүдделер қақтығысына байланысты емес лауазымға ауыстыру.

**7. Мүдделер қақтығысының алдын алу жөніндегі шараларға мыналар жатады:**

1) Мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысының алдын алуды, анықтауды, алдын алуды және реттеуді белгілейтін және регламенттейтін нормативтік құқықтық актілерді қабылдау;

2) Алдын алу сипатындағы шараларды тұжырымдай отырып, мүдделер қақтығысынан туындаған салдарлардың нәтижелері бойынша мемлекеттік қызметшінің қызметін халықаралық тәжірибені және қызметтік тексеруді талдауды;

3) мемлекеттік қызметшілерді мүдделер қақтығысының болуы туралы өтініштерді, шағымдарды, хабарламаларды тексеру нәтижелері туралы мерзімді хабардар ету болып табылады.

**8. Мемлекеттік органның басшылығы немесе Әдеп жөніндегі уәкіл нақты мүдделер қақтығысының барлық жағдайларын хаттамалайды және мүдделер қақтығысын реттеу бойынша нақты қабылданған шаралар туралы мемлекеттік қызметшіге хабарлайды.**

9. Мемлекеттік қызметшілер Заңның осы тарауының ережелерін қасақана бұза отырып шығарған немесе жасаған актілерді немесе шарттарды сот жарамсыз деп тануы мүмкін.

#### **10. ОСЫ ЗАҢНЫҢ МҮДДЕЛЕР ҚАҚТЫҒЫСЫНЫҢ АЛДЫН АЛУ, АНЫҚТАУ, ЖОЛЫН КЕСУ ЖӘНЕ РЕТТЕУ ЖӨНІНДЕГІ ЕРЕЖЕЛЕРІН ІСКЕ АСЫРУҒА ЖАУАПТЫ СУБЪЕКТІЛЕР.**

Осы Заңның мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, жолын кесу және реттеу жөніндегі ережелерін іске асыруға жауапты субъектілерге мемлекеттік қызмет саласындағы уәкілетті мемлекеттік орган, мемлекеттік органның басшысы, мемлекеттік органның әдеп жөніндегі уәкілі, мемлекеттік органның персоналды басқару қызметі жатады.

#### **11. МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТ САЛАСЫНДАҒЫ УӘКІЛЕТТІ МЕМЛЕКЕТТІК ОРҒАН:**

1) мемлекеттік органдардың мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, жолын кесу және реттеу жөніндегі жұмысын үйлестіреді;

2) мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, жолын кесу және реттеу жөніндегі нормативтік құқықтық актілердің, әдістемелік ұсынымдардың жобаларын әзірлейді;

3) мемлекеттік қызметшілерге мүдделер қақтығысының алдын алу, оны анықтау, болғызбау және реттеу бойынша адамдарды ғылыми пысықтауды және оқытуды ұйымдастырады;

4) мемлекеттік органдардың әдеп жөніндегі уәкілдерінің қызметіне мониторинг пен талдауды жүзеге асырады.

#### **12. МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАННЫҢ БАСШЫСЫ:**

1) мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, жолын кесу және реттеу бойынша уақтылы шаралар қабылдауды қамтамасыз етеді;

2) әдеп жөніндегі уәкілдің тиімді жұмыс істеуі үшін жағдайлар жасайды және қамтамасыз етеді;

3) мүдделер қақтығысы бойынша ведомстволық нормативтік құқықтық актілерді әзірлейді және бекітеді;

4) мүдделер қақтығысынан туындаған салдарлардың нәтижелері бойынша, оның ішінде қоғамдық сенімді қалпына келтіру бойынша мемлекеттік қызметшінің қызметіне қызметтік тексеру жүргізу туралы шешім қабылдайды;

5) мүдделер қақтығысын реттеу бойынша шаралар қабылдамағаны үшін тәртіптік жаза қолданады;

6) мүдделер қақтығысы туындаған кезде адал қызметтік мінез-құлқы үшін көтермелеу шараларын қолданады.

#### **13. МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАННЫҢ ПЕРСОНАЛДЫ БАСҚАРУ ҚЫЗМЕТІ:**

1) анықталған мүдделер қақтығысы және қабылданған шаралар туралы мемлекеттік қызмет саласындағы уәкілетті органды тоқсан сайын хабардар етеді

2) мемлекеттік қызметшінің лауазымдық міндеттеріне өзгерістер енгізеді;

3) мемлекеттік қызметшіні мүдделер қақтығысына байланысты емес лауазымға ауыстыруды жүзеге асырады

13. Мемлекеттік қызметші, оның тікелей басшысы және мемлекеттік органның басшылығы өздеріне белгілі болған мүдделер қақтығысы жағдайларын болғызбау және реттеу жөніндегі шараларды қабылдамағаны үшін тәртіптік жауаптылықта болады.

II. "Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы" ҚР заңына мынадай өзгерістер мен толықтырулар енгізу»:

1) 11-бапқа. Қаржылық бақылау шаралары

«2. Активтер мен міндеттемелер туралы декларацияны ұсынады:

1) Қазақстан Республикасының Президенттігіне, Қазақстан Республикасы Парламентінің және мәслихаттарының депутаттығына, аудандық маңызы бар қалалардың, кенттердің, ауылдардың, ауылдық округтердің әкімдігіне, сондай - ақ жергілікті өзін-өзі басқару сайланбалы органдарына мүшелікке кандидаттар және олардың **жақын туыстары**-кандидат ретінде тіркелгенге дейін ұсынылады;

2) Осы тармақтың 1) тармақшасында көрсетілген адамдарды қоспағанда, мемлекеттік лауазымға не мемлекеттік немесе оларға теңестірілген функцияларды орындауға байланысты лауазымға кандидаттар болып табылатын адамдар және олардың **жақын туыстары** - лауазымға тағайындау құқығы бар лауазымды адамның (органның) лауазымға тағайындау туралы актісі шығарылғанға дейін (декларация табыс етілген айдың бірінші күніндегі жағдай бойынша).

3. Кірістері мен мүлкі туралы декларацияны ұсынады:

1) жауапты мемлекеттік лауазымды атқаратын адамдар және **олардың жақын туыстары жатады;**

2) мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдар **және олардың жақын туыстары;**

3) лауазымды адамдар **және олардың жақын туыстары;**

4) мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдарға теңестірілген адамдар **және олардың жақын туыстары.**

4. Есепті күнтізбелік жыл ішінде Қазақстан Республикасының салық заңнамасында айқындалған мүлікті сатып алған жағдайда, осы баптың 3-тармағында аталған адамдар кірістері мен мүлкі туралы декларацияда көрсетілген мүлікті сатып алуға арналған шығыстарды жабу көздері туралы мәліметтерді көрсетеді.

2) 15-бапқа. Мүдделер қақтығысы

«3. Осы баптың 1-тармағында аталған адамдар тікелей басшысына не өздері жұмыс істейтін ұйымның басшылығына туындаған мүдделер қақтығысы туралы немесе оның туындау мүмкіндігі туралы, өздеріне бұл жөнінде мәлім болысымен жазбаша нысанда хабарлауға міндетті.

*Мемлекеттік органның бірінші басшысы туындаған мүдделер қақтығысы туралы немесе оның туындау мүмкіндігі туралы өзіне белгілі болған сәтте сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл жөніндегі уәкілетті органды хабардар етеді.*

**III.** «Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызметшілерінің Әдеп кодексі (Мемлекеттік қызметшілердің қызметтік әдеп қағидалары)» Қазақстан Республикасы Президентінің 2015 жылғы 29 желтоқсандағы № 153 Жарлығына мынадай толықтырулар енгізілсін):

4 т. толықтырылсын –

«4. Әдеп жөніндегі уәкіл өз құзыреті шегінде мынадай функцияларды жүзеге асырады:

...

12) комиссия құрамында мемлекеттік қызметшінің мүдделер қақтығысы туралы келіп түскен арыздар мен хабарламалар бойынша ұсынымдарды қарайды және шығарады;

13) мемлекеттік қызметшінің мүдделер қақтығысының болуы туралы мемлекеттік органның басшысын хабардар етеді;

14) мемлекеттік қызметшілер арасында мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, жолын кесу және реттеу бойынша, сондай-ақ мүдделер қақтығысын реттеу тәртібін регламенттейтін заңнаманы түсіндіру жұмыстарын жүргізеді;

15) мемлекеттік қызметшінің мүдделер қақтығысының болуы туралы өтініштерге, шағымдарға, хабарламаларға тексеру жүргізеді;;

16) кандидат мемлекеттік қызметке кірген кезде кірістердің, шығыстардың, мүліктің, активтер мен міндеттемелердің декларацияларын тексереді;

17) мүдделер қақтығысына қойылатын талаптардың бұзылуы, сондай-ақ осы фактілер бойынша қабылданған шаралар туралы уәкілетті мемлекеттік органды хабардар етеді.

**IV.** Мүдделі мемлекеттік органдармен мемлекеттік қызметшінің мүдделері қайшылығы жағдайларында "соқыр сенім" институтын енгізу мүмкіндігін пысықтау және қарастыру.

**V.** мемлекеттік қызметшінің мүлкін сенімгерлік басқару шартында талаптар көзделсін:

- сенімгерлік басқарушының мүдделер қақтығысы туралы;

- тиісті сұрау салу бойынша Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті органға ақпарат беру туралы;

- мемлекеттік қызметшіні мемлекеттік органдармен, ұйымдармен және кәсіпорындармен іскерлік қатынастар орнату туралы ақпараттандыру туралы;

- мемлекеттік қызметшіге сенімгерлік мүлікке берілген өз мүлкін жарнамалауға және таныстыруға тыйым салу туралы.

**VI. Сенімгерлік басқарудың үлгілік шартын мүдделер қақтығысы туралы тармақпен толықтыру.**

Көрсетілген тармақта **мынадай талаптар** болуға тиіс.

1. Сенімгерлік басқарушы қолданыстағы заңнаманы басшылыққа алуға және мүдделер қақтығысын болғызбауды қамтамасыз етуге, сондай-ақ сенімгерлік басқару шартына сәйкес басқару құрылтайшысының, пайда алушының мүддесінде әрекет етуге тиіс.

2. Сенімгерлік басқарушы сенімгерлік басқаруға берілген мүлікпен операцияларды нарықтық бағалар бойынша орындауы және мүдделер қақтығысының туындауына әкеп соғуы мүмкін іс-әрекеттерге жол бермеуі қажет.

3. Сенімгерлік басқарушының жұмыскерлері мүдделер қақтығысының туындауын болдырмау мақсатында сенімгерлік басқару бойынша операцияларды жасау кезінде мыналардан қалыс қалуға тиіс:

- осы қызметші немесе оның отбасы мүшесі жеке байланыстары немесе қаржылық мүдделері бар субъектілер қатысатын мәмілеге қатысу;

- үшінші тұлғалардың мәмілелер жасау үшін қызметтік ақпаратты беруден, сондай-ақ мәмілелер жасасу үшін қызметтік ақпаратты пайдаланудан.

4. Сенімгерлік басқарушы қызметкерлердің қызметтік және құпия ақпарат алмасуды шектеу қағидаларын әзірлеуді жүзеге асыруға және олардың сақталуын бақылауды қамтамасыз етуге тиіс. Бұл оның әртүрлі функционалды бөлімшелері арасындағы мүдделер қақтығысының алдын алу үшін қажет.

Осы талапты жүзеге асыру үшін сенімгерлік басқарушы мынадай шараларды пайдалануы қажет:

- құпия ақпаратты жарияламау туралы (қызметкерлердің жазбаша міндеттемесі);

- тиісті бөлімшелердің функционалдық және процестік бөлінуі (ақпараттық қауіпсіздік және сенімгерлік басқару операцияларын жүзеге асыратын бөлімшелердің компьютерлік желілерін қорғау және т. б.);

- сенімгерлік басқарушының тиісті функционалдық бөлімшелерінің оқшау бағынуы;

- сенімгерлік басқару операцияларына қатысты қызметшілер мен құжаттарды аумақтық оқшаулау.

### **Қосымша ұсыныстар**

1) **Мемлекеттік қызметшілер үшін мүдделер қақтығысы бойынша қысқаша басшылық әзірлеу** (2018 жылы Мемлекеттік басқару академиясы әзірлеген "мемлекеттік қызметшінің этикасы мен мінез-құлық нормалары" басшылығының мысалында), онда мүдделер қақтығысына әкеп соғуы мүмкін жағдайлар, және егер жағдай басталған болса не істеу керек екені қарапайым тілде сипатталады. Сонымен қатар, бұл нұсқаулықта сот практикасына және мүдделер қақтығысы саласындағы құқық қолдану практикасына шолу жасауға негізделген нақты прецеденттер туралы көрнекі жағдайлар болуы керек.

2) **Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметіндегі мүдделер қақтығысы мәселелері бойынша мемлекеттік қызмет саласындағы уәкілетті орган дайындаған әдістемелік нұсқаулықты өзектілендіру.**

Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметіндегі мүдделер қақтығысы мәселелері бойынша әдістемелік құрал, онда мүдделер қақтығысының типтік жағдайларына шолу жүйелендірілген, сондай-ақ мемлекеттік органдар мен мемлекеттік қызметшілерге мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу бойынша ұсыныстар берілген, елде 2016 жылы әзірленген және айтарлықтай ескірген. Осы уақыт ішінде мемлекеттік қызмет және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл саласындағы заңнама айтарлықтай өзгерді, мүдделер қақтығысын анықтау және реттеу саласында айтарлықтай жаңа тәжірибе жинақталды. Сонымен қатар, бұл әдістемелік нұсқаулық мүдделер қақтығысының болуы немесе болмауы туралы шешім қабылдау және оны шешу бойынша шараларды әзірлеу кезінде іс жүзінде туындайтын мәселелердің аз ғана бөлігін қамтиды. Олар басқа да проблемалық аспектілермен, оның ішінде осы зерттеу шеңберінде қозғалған аспектілермен толықтырылуы мүмкін, мысалы, сенімгерлік басқаруды жүзеге асыру және мемлекеттік және квазимемлекеттік органдар кеңселерінің үй-жайларын жалға алу кезінде мүдделер қақтығысының туындауы.

3) Мемлекеттік саяси қызметші қызметтен кеткеннен кейін оның бизнеспен, жаңа және бұрынғы жұмысымен байланысты оның мүдделерінің қайшылықтарына жол бермеу жөніндегі қатынастарды регламенттеу мүмкіндігін қарастыру.

4) Мемлекеттің, оның ішінде МЖӘ, жекешелендіру, жалдау шарты бойынша түгендеу және өзге де мүліктік объектілерін, сондай-ақ мәмілеге қатысушылардың жеке мүдделері декларациясының нәтижелерін қамтитын сенімгерлік басқаруға берілген үй-жайлар мен мемлекеттік мүліктің ашық интерактивті картасын жасауға міндетті.

5) Мемлекеттік қызметшінің мүдделері қайшылығы жағдайларында мүдделі мемлекеттік органдармен "соқыр сенім" институтын енгізу мүмкіндігін пысықтау және қарауға бастамашылық жасау.

6) Мемлекеттік қызметшінің мүлкін сенімгерлік басқару шартында талаптар көздеу:

- сенімгерлік басқарушының мүдделер қақтығысы туралы;
- тиісті сұрау салу бойынша мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті органға ақпарат беру міндеті туралы;
- мемлекеттік қызметшіні мемлекеттік органдармен, ұйымдармен және кәсіпорындармен іскерлік қатынастар орнату туралы ақпараттандыру туралы;
- мемлекеттік қызметшіге сенімгерлік мүлікке берілген өз мүлкін жарнамалауға және таныстыруға тыйым салу туралы.

### **Сараптамалық сауалнама нәтижелері бойынша ұсынымдар**

Біздің жеке пікірімізді қоса отырып, сарапшылардан алынған ақпаратты мұқият талдаудан тұратын жүргізілген зерттеу нәтижелері бойынша оларды іске асыру кезінде, біздің ойымызша, мемлекеттік қызметте мүдделер қақтығысының алдын алуға және реттеуге ықпал ете алатын нақты шараларды атап өтуге болады. Бұл шаралар келесідей:

*1) мүдделер қақтығысы жағдайының туындауын бақылаудың жаңа тетігін енгізу – мемлекеттік қызметшілердің мүдделерін декларациялау («проактивті декларациялау»).*

Осы тетіктің көмегімен мүдделер қақтығысын реттеу үшін лауазымды тұлғалар мен олардың отбасы мүшелерінің әртүрлі ұйымдармен және жеке тұлғалармен байланысы туралы маңызды ақпарат алуға болады. Мұндай тәжірибе ЭЫДҰ елдерінде, атап айтқанда АҚШ пен Канадада кең таралған.

Декларант декларацияда әртүрлі мәліметтерді көрсетеді: бұл адам мен оның отбасы мүшелерінің табыс көзі туралы мәліметтер, табыс алынған нақты ұйымдар туралы әртүрлі мәліметтер көрсетіледі. Сондай-ақ, лауазымды тұлғалар жиі талап етеді мәліметтерді ұсыну неоплачиваемой қызметі (мүшелік) әр түрлі ұйымдарда, алдыңғы жұмыс орындары туралы, сыйлықтар алу және өзге де игіліктер ұйымдар мен жеке тұлғалар.

Бұдан басқа, ұсынылған мәліметтер жүйелі негізде тек толықтығына ғана емес, сондай-ақ мүдделердің нақты және ықтимал қақтығыстарының болуына да тексерілуге тиіс.

*2) мүдделер қақтығысын анықтау және жою бөлігінде әдеп жөніндегі уәкілдердің өкілеттіктерін күшейту (квзимемлекеттік және жеке секторлардағы комплаенс-қызметтер үлгісінде).*

Әдеп жөніндегі уәкілді ұйымда туындайтын (бар) мүдделер қақтығысы туралы мәліметтерді қабылдауға жауапты деп айқындау қажет. Бұл ретте алынған ақпаратты қарауды Әдеп жөніндегі кеңестің отырысында алқалы түрде жүргізген орынды.

Әдеп жөніндегі уәкілдердің мәртебесі мен қызметі туралы ережеге мүдделер қақтығысын анықтау және реттеу бөлігінде мынадай регламентті енгізу қажет.

Біріншіден, Әдеп жөніндегі уәкіл барлық қызметкерлердің назарына мүдделер қақтығысын ашу рәсімін, олардың қызмет саласымен тікелей немесе жанама байланысты кез келген нақты немесе ықтимал мүдделер қақтығысы туралы хабарлау міндеті туралы жеткізілуі тиіс.

Мүдделер қақтығысы туралы мәліметтерді ашуды мүмкіндігінше жазбаша түрде жүзеге асырған жөн. Мүдделер қақтығысын кейіннен жазбаша түрде белгілей отырып, ауызша нысанда бастапқы ашуға жол берілуі мүмкін.

Екіншіден, Әдеп жөніндегі уәкіл нақты немесе ықтимал мүдделер қақтығысының кез келген мән-жайлары туралы және жанжалды жеңілдету үшін іс-шаралар қолданылғаны туралы жазбаны сақтауы тиіс.

Үшіншіден, Әдеп жөніндегі уәкіл өзіне ұсынылған мәліметтерді құпия түрде қарау және мүдделер қақтығысын реттеу міндеттемесін алуға тиіс.

Төртіншіден, келіп түскен ақпарат ұйым үшін туындайтын тәуекелдердің ауырлығын бағалау және мүдделер қақтығысын реттеудің неғұрлым қолайлы нысанын таңдау мақсатында мұқият тексерілуі тиіс. Осы жұмыстың нәтижесінде Әдеп жөніндегі уәкіл қызметкер ұсынған жағдай мүдделер қақтығысы емес және нәтижесінде реттеудің арнайы тәсілдері қажет емес деген қорытындыға келуі мүмкін екенін есте ұстаған жөн. Әдеп жөніндегі уәкіл

сондай-ақ мүдделер қақтығысы орын алды деген қорытындыға келіп, оны шешудің әртүрлі тәсілдерін, мысалы:

- қызметкердің жеке мүдделеріне әсер етуі мүмкін нақты ақпаратқа қол жеткізуді шектеу;

- ұйым қызметкерінің мүдделер қақтығысының ықпалында болатын немесе болуы мүмкін мәселелер бойынша шешімдерді талқылауға және қабылдау процесіне қатысудан өз еркімен бас тартуы немесе оны шеттетуі (тұрақты немесе уақытша) ;

- қызметкердің функционалдық міндеттерін қайта қарау және өзгерту;

- егер қызметкердің жеке мүдделері функционалдық міндеттеріне қайшы келсе, оны лауазымынан уақытша шеттету;

- қызметкерді мүдделер қақтығысына байланысты емес функционалдық міндеттерді орындауды көздейтін лауазымға ауыстыру;

- қызметкердің мүдделер қақтығысы туындауының негізі болып табылатын өзіне тиесілі мүлікті сенімгерлік басқаруға беруі;

- қызметкердің мүдделермен қақтығыс тудыратын жеке мүдделерінен бас тартуы.

Мүдделер қақтығысын шешудің нақты әдісін таңдау туралы шешім қабылдаған кезде Әдеп жөніндегі уәкіл қызметкердің жеке мүддесінің маңыздылығын және осы жеке мүдденің ұйым мүдделеріне зиян келтіру ықтималдығын ескеруі маңызды.

3) барлық деңгейдегі мемлекеттік қызметшілер қабылдайтын шешімдердің ашықтығын арттыру, мемлекеттік басқару мәдениетін өзгерту

4) салаларды (сатып алу, кадрлар, НҚА әзірлеу және қабылдау) негізгі және қосымша/ілеспе ретінде айқындау. Қандай заңдар қолданылатынына және қандай жауапкершілік көзделетініне байланысты мүдделер қақтығысы туындаған кезде қалай әрекет ету керектігі туралы нақты нұсқаулықтар мен тетіктерді/құралдарды әзірлеу.

5) "Мемлекеттік қызмет туралы" заңда жеке тарау арнау қажет, онда мүдделер қақтығысын ерікті түрде ашу рәсімін, атап айтқанда, әлеуетті және нақты мүдделер қақтығысын тұрақты мониторингтеу және белсенді ашу рәсімін, сондай-ақ оған жауапты нақты құрылымды айқындауды нақты және егжей-тегжейлі баяндау қажет.

6) мүдделер қақтығысын реттеу бойынша шаралар қабылдамағаны үшін мемлекеттік қызметшілердің тәртіптік және әкімшілік жауаптылығын күшейту.

7) мемлекеттік қызметшілерді мүдделер қақтығысы мәселелері бойынша үздіксіз оқытуды ұйымдастыру.

Мүдделер қақтығысының алғышарттарын жасау үшін жауапкершілікті бекіту және осындай мүдделер қақтығысын анықтау үшін жауапты мемлекеттік органды бекіту, "қоғамдық бақылау туралы" заң шеңберінде мүдделер қақтығысын анықтау бойынша Қоғамға өкілеттіктерді бекіту, мүдделер қақтығысын мемлекеттік қызметте декларациялау бойынша міндетті заңнамалық бекіту (АҚ туралы заң мысалында).



8) жекелеген мемлекеттік органды декларацияның деректерін шындықтың сәйкестігі тұрғысынан тексеруді жүзеге асыруға міндеттеуге міндетті.

9) мүдделер қақтығысы субъектілерінің шеңберін нақтылау болып табылады. Көбінесе мүдделер қақтығысы жақын туыстарымызбен байланысты, бірақ басқа да көптеген байланыстар бар – әріптестер, көршілер, сыныптастар, достар, достардың достары және т.б. субъектілер шеңбері анықталғанша, бұл құбылыс туралы нақты түсінік болмайды.

10) ұғымдық аппаратты жетілдіру, мүдделер қақтығысын басқару қағидаттарын, сондай-ақ мүдделер қақтығысын басқару процестеріне қатысатын барлық субъектілердің функциялары мен өкілеттіктерін бекіту.

11) мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік сектор субъектілері үшін тиісті әдістемелік ұсынымдар пакетін қосымша әзірлесін.

12) сыбайлас жемқорлық тәуекелдеріне ішкі және сыртқы талдау жүргізу шеңберінде "мүдделер қақтығысының болуы" бағыты бойынша сараптамалық талдауды күшейту ұсынылады.

13) мүдделер қақтығысы туралы ережелерді шешімдер қабылдау мәселелері мен рәсімдеріне, оның ішінде комиссияларды қалыптастыру, кадр мәселелерін шешу, сатып алу мәселелері бойынша шешімдер қабылдау және т. б. мәселелерге қатысты мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік сектор субъектілерінің барлық ішкі актілері деңгейінде бекіту ұсынылады.

14) әкімшілік және лауазымдық регламенттер жүйесін одан әрі дамыту.

15) азаматтық қоғам институттарын мүдделер қақтығысын реттеу жөніндегі нормалардың орындалуын ұйымдастыруға және іске асырылуын мониторингілеуге тарту болып табылады.

Мүдделер қақтығысы жағдайларының тиімді алдын алудың маңызды шарты әртүрлі деректерге ашық қол жеткізуді қамтамасыз ету болып табылады. Дербес деректер туралы заңнама мүдделер қақтығысын анықтау бойынша жұмысты бөгейді, өйткені бұл көбінесе үшінші тұлғалар туралы мәліметтермен байланысты. Бұдан басқа, "салық құпиясы", "банк құпиясы", "коммерциялық құпия" деген ұғымдар не Ішкі мемлекеттік аудит қызметтерінің, жүргізілген тексерулер қорытындылары бойынша тексеру комиссияларының қызметтік ақпараты және басқалары қайта қарауды талап етеді. Мұндай ақпаратқа нақты қылмыстық істер шеңберінде құқық қорғау құрылымдары қол жеткізе алады, яғни ақпарат қылмыстық іс жасалған кезде ұсынылады".

16) хабарлаушыларды қорғау туралы Жеке заңды қабылдау, онда осы адамдарды қорғау жөніндегі барлық әдістер мен құралдар жазылған, материалдық ынталандыру және қоғамдық тану көзделген.

17) мемлекеттік қызметшілер, сондай-ақ квазимемлекеттік компанияларда жұмыс істейтін адамдар қызметінің ашықтығы мен айқындығын арттыру (өтініштерді қарау және шешімдер қабылдау процестерінің ашықтығы, салық декларацияларын жариялау, олардың кәсіби қызметін бағалау мүмкіндігі және т.б.). Азаматтар тарапынан бақылау жағдайында мемлекеттік қызметшілер мен квазимемлекеттік сектордың қызметкерлері мүдделер қақтығысына

байланысты жағдайлардың алдын алуға және реттеуге мүдделі болады (мәжбүр болады).

18) бір жағынан әкімшілік регламенттер, лауазымдық нұсқаулықтар және екінші жағынан жоспарлы көрсеткіштер арасындағы қайшылықтарды болдырмау.

## ҚОРЫТЫНДЫ

Жоғарыда айтылғандардың негізінде келесі қорытындыларды атап өту қажет.

ҚР заңнамасында белгілі бір дәрежеде халықаралық құқықтық құжаттарға сәйкес келетін мүдделер қақтығысы институты белгіленген.

Сонымен қатар, мемлекеттік және квазимемлекеттік секторлардағы мүдделер қақтығысын реттеу институтын іске асырудың тиімді тетігі жоқ.

Мұны ҚР заңнамасын талдау және жүргізілген сараптамалық сауалнама нәтижелері көрсетеді.

Жобаның авторлары халықаралық тәжірибені және сараптамалық бағалауды ескере отырып, Мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысын реттеу институтын құқықтық реттеуді жетілдіруге бағытталған ұсыныстар кешенін ұсынды.

## ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

### Халықаралық құжаттар

1. Мемлекеттік сектордағы мүдделер қақтығысын басқару құралдары, ЭЫДҰ. <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>
2. БҰҰ Сыбайлас жемқорлыққа қарсы конвенциясы. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)
3. БҰҰ басшылығы "сыбайлас жемқорлыққа қарсы құралдар" (United Nations Anti-Corruption Toolkit). [https://www.unodc.org/documents/corruption/Toolkit\\_ed2.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Toolkit_ed2.pdf)
4. Еуропа Кеңесі Министрлер комитетінің ұсынысы (Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation No. R(2000) 10). <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
5. "Мүдделер қақтығысы және оларды қалай реттеу керек". U4 Anti-Corruption Resource Center. <https://www.u4.no/publications/sitting-on-the-fence-conflicts-of-interest-and-how-to-regulate-them>
6. 2019 жылғы сыбайлас жемқорлықты қабылдау индексі. Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/>
6. Греконың Эстония бойынша есебі "орталық билік органдарында (жоғары атқарушы функциялар) және құқық қорғау органдарында сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және адалдыққа жәрдемдесу". <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>
7. Греконың Финляндия бойынша есебі "орталық билік органдарында (жоғары атқарушы функциялар) және құқық қорғау органдарында сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және адалдыққа жәрдемдесу". <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12>
8. Латвия бойынша ГРЕКО есебі "орталық билік органдарында (жоғары атқарушы функциялар) және құқық қорғау органдарында сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және адалдыққа жәрдемдесу". <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16808cdc91>
9. Transparency International Грузияның ұлттық парасаттылық жүйесі туралы баяндамасы. <https://transparency.ge/en/post/georgia-national-integrity-system-assessment-2020>
10. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес мәселелері туралы Ғылыми портал <https://www.korrupsiioon.ee/ru>

### Елдердің заңнамалары

11. Ұлыбританияның министрлік кодексі (Ministerial Code) <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>
12. Францияның қоғамдық өмірдегі ашықтық туралы Заңы (Act no. 2013-907 on transparency in public life) <http://europam.org/?module=legislation&country=France>
13. Канада мүдделер қақтығысы туралы заң (Conflict of Interest Act) <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/>

14. Португалияның лауазымды тұлғаларға қатысты сәйкессіздіктер мен дисквалификацияны реттейтін Заңы (заң жоқ. 28/95)  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/2731886.htm>
15. Латвияның мемлекеттік қызметшілер қызметіндегі мүдделер қақтығысын болдырмау туралы Заңы (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. Эстонияның сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы Заңы (AntiCorruption Act).  
[http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia Anticorruption%20Act 2012 amended%202016.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia%20Anticorruption%20Act%202012%20amended%202016.pdf)
17. Эстонияның Мемлекеттік қызмет туралы Заңы (Азаматтық қызмет туралы акт).  
[http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia Civil%20Service%20Act 2012 amended%202016.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia%20Civil%20Service%20Act%202012%20amended%202016.pdf)
18. Заң "Грузия сәйкессіздігі Туралы мүдделерін және сыбайлас жемқорлыққа жария қызмет. <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/33550/55/ru/pdf>
19. Грузияның "Мемлекеттік қызмет туралы" Заңы.  
<https://matsne.gov.ge/en/document/download/3031098/1/ru/pdf>
20. Грузияның "Мемлекеттік сатып алу туралы" Заңы.  
<https://matsne.gov.ge/en/document/download/31252/51/en/pdf>
21. Қазақстан Республикасының Заңы 2015 жылғы 23 қарашадағы № 416-V ҚРЗ "Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы". "Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы" 2015 жылғы 18 қарашадағы № 410-V Қазақстан Республикасының Заңы (06.10.2020 ж. жағдай бойынша өзгерістермен және толықтырулармен).
22. "Мүдделер қақтығысы туралы" 2017 жылғы 12 желтоқсандағы № 206 (11) Қырғыз Республикасының Заңы. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716?cl=ru-ru>
23. "Мүлік пен жеке мүдделерді декларациялау туралы" 2016 жылғы 17 маусымдағы № 133 заң. [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=87568](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=87568)
24. "Мемлекеттік мүлік туралы" Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 1 наурыздағы № 413-IV Заңы.
25. "Мемлекеттік мүлік туралы" 2011 жылғы 1 наурыздағы № 413-IV Қазақстан Республикасының Заңы (15.11.2020 ж. жағдай бойынша өзгерістермен және толықтырулармен).
26. Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 1 шілдедегі № 409 Азаматтық кодексі (Ерекше бөлім).
27. "Мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқаруға беру қағидаларын және мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқарудың үлгілік шартын бекіту туралы" Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 16 қаңтардағы № 17 бұйрығы.

28. "Шаруашылық жүргізу құқығындағы мемлекеттік кәсіпорындарда байқау кеңесін құру қағидаларын, байқау кеңесінің құрамына сайланатын адамдарға қойылатын талаптарды, сондай-ақ Байқау кеңесінің мүшелерін конкурстық іріктеу және олардың өкілеттіктерін мерзімінен бұрын тоқтату қағидаларын бекіту туралы" Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 20 ақпандағы № 113 бұйрығы.
29. Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына сыбайлас жемқорлыққа қарсы ғылыми сараптама жүргізу жөніндегі әдістемелік ұсынымдар Қазақстан Республикасы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігі Төрағасының 2020 жылғы "19" тамыздағы № 268 бұйрығымен бекітілген

### Ғалымдардың еңбектері

30. М. Филп (1997). "Саяси сыбайлас жемқорлықтың анықтамасы". *Political Studies*, 1997
31. Д.М Амодио, Э. гармон-Джонс және П. Девайн. "Аффективті нәсілдік көзқарастарды белсендіру мен басқарудағы жеке айырмашылықтар". *Journal of personality and social psychology*, (2003)
32. Д. Канеман "тез және баяу ойлау". London: Macmillan, 2011
33. М. Х. Базерман, А. Тенбрунсель. "Этикалық бұзылулар". *Harvard Business Review*, 2011
34. Ю. Фельдман және Э. Халали. "Жасырын мүдделер қақтығысы жағдайында "жақсы" адамдарды реттеу". *Journal of Business Ethics*, 2019
35. Ю. Фельдман. "Жақсы адамдардың Заңы: мемлекеттердің адамның мінез-құлқын реттеу қабілетіне қарсы тұру". Cambridge: Cambridge University Press, 2018
36. М. Клашня, А. Т кішкентай және Дж.А. Такер. "Саяси сыбайлас жемқорлықтың тұзақтары". *Political Science Research and Methods*, (2016)
37. Э. Замир, Р. Сулитцеану - Кенан. "Қоғамдық пікірге бейім саясаткерлердің пайдакүнемдік мінез-құлқын түсіндіру". *Public Administration Review*, 2018
38. Ф. Джино және А. Д. Галинский. "Адалдық: психологиялық жақындық моральдық компасан алыстаған кезде". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 2012
39. Э. Дэвид-Барретт. "Еуропаны демократияландыру жағдайындағы парламентшілердің мінез-құлқын реттеу". *Parliamentary Affairs*, 2015
40. И. Бланес, Дж. Видаль, М. Драк және К. Фон-Розен. "Айналмалы есіктің лоббистері". *American Economic Review*, 2012
41. Т. М Лапира және Х.ф. Томас. "Айналмалы есіктің лоббистері және қызығушылық". *Interest Groups & Advocacy*, 2014
42. П. Кэрни. "Фактілер негізінде саясатты әзірлеу". London: Springer, 2016
43. В. Кирк, А. Харви және П. Р. Монтагу. "Пәндік саладағы кәсібилік ақшалай көмекке байланысты сот шешімінің жағымсыздығынан қорғайды". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2011

44. Т. Мойланен. "Финляндиядағы Мемлекеттік қызмет этикасының ұзақ мерзімді дамуы және болашақ перспективалары". Policy Brief, 2018
45. Т. я. Габриева сыбайлас жемқорлық: табиғат, көріністер, қарсылық: монография/ 2012. Б.352.
46. А.Ф. Ноздрачев. Мүдделер қақтығысы, шығу тегі және Тұжырымдаманың анықтамасы.

### **Басқа дереккөздер**

47. Латвияның сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және оған қарсы күрес жөніндегі бюросы <https://www.knab.gov.lv/en/knab/>
48. Латвиядағы мүдделер қақтығысының алдын алу. Латвия бюросының аға офицері Арит Звейниецтің сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және оған қарсы күрес жөніндегі баяндамасы. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dcc53>
49. Қырғызстан президенті "мүдделер қақтығысы туралы"Заңның келісілген нұсқасына қол қойды. <https://tbilisi.media/main/63250-pravitelstvo-gruzii-prinyalo-postanovlenie-ob-obshhih-pravilah-etiki-i-povedeniya-v-gosudarstvennyh-uchrezhdeniyah/>
50. 2019 жылғы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы Ұлттық баяндама. [https://www.gov.kz/uploads/2020/5/15/87d57726c33f13a68808fd7977388b46\\_original.2956535.pdf](https://www.gov.kz/uploads/2020/5/15/87d57726c33f13a68808fd7977388b46_original.2956535.pdf).
51. Мемлекеттік органдар 163 мың шаршы метрді алып жатыр-МҚІСҚА. [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/gosorganyi-zanimayut-163-tyisyachi-lishnih-kvadratnyih-360423/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/gosorganyi-zanimayut-163-tyisyachi-lishnih-kvadratnyih-360423/)
52. Медициналық сақтандыру қоры кеңсені жалға алуға, картиналарға және техниканы ауыстыруға жүздеген миллион теңге жұмсайды. <https://neonomad.kz/sotni-millionov-na-arendu-ofisa-kartiny-i-zamenu-tehniki-tratit-fond-medstrahovaniya/>
53. Мемлекеттік сатып алу кезінде мүдделер қақтығысы фактілері "Қазсушар" филиалдарында анықталды. [https://forbes.kz/news/2019/11/16/newsid\\_212791](https://forbes.kz/news/2019/11/16/newsid_212791)

**Өзгерістер мен толықтырулар  
Мемлекеттік қызмет туралы «ҚР Заңына»**

1 бап. Осы Заңда пайдаланылатын негізгі ұғымдар  
Осы Заңда мынадай негізгі ұғымдар пайдаланылады:

...

17) мүдделер қақтығысы-мемлекеттік қызметшінің жеке басының мүдделері өзінің лауазымдық міндеттерін орындамауына немесе тиісінше орындамауына әкеп соғуы мүмкін болатын кездегі мемлекеттік қызметшінің жеке басының мүдделері мен оның лауазымдық өкілеттіктері арасындағы қайшылық;

...

**8 тарау. МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТШІЛЕРДІҢ ҚЫЗМЕТТІК ӘДЕБИ  
ЖӘНЕ МҮДДЕЛЕР ҚАҚТЫҒЫСЫ**

**10.** Егер мүдделер қақтығысы орын алған болса, мемлекеттік қызметшінің лауазымдық өкілеттіктерін жүзеге асыруына тыйым салынады.

**11.** Мемлекеттік қызметші мүдделер қақтығысының алдын алу, жолын кесу және реттеу бойынша шаралар қабылдауға міндетті.

**12.** Туындаған мүдделер қақтығысы немесе оның туындау мүмкіндігі туралы өзіне белгілі болған сәтте мемлекеттік қызметші өзінің тікелей басшысын немесе мемлекеттік органның басшылығын үш жұмыс күні ішінде жазбаша нысанда хабардар етуге міндетті.

Тікелей басшы немесе мемлекеттік органның басшылығы мемлекеттік қызметшінің өтініші бойынша немесе басқа көздерден ақпарат алған кезде мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, болғызбау және реттеу жөніндегі шараларды уақтылы, бірақ ақпарат жүгінген немесе алынған кезден бастап отыз жұмыс күнінен кешіктірмей қабылдауға міндетті.

**13.** Мүдделер қақтығысын анықтау жөніндегі шараларға мыналар жатады:

7) мемлекеттік қызметшінің, оның жақын туыстарының Мемлекеттік қызметке кіру кезіндегі өз кірістерін, шығыстарын, мүлкін, активтері мен міндеттемелерін декларациялауы;

8) мемлекеттік қызметке қабылдау кезінде жұмыс берушімен және Бағыныстылармен туыстық және өзге де тығыз байланыстың болуын зерделеу;

9) мемлекеттік органдар басшылары мемлекеттік сатып алуды мемлекеттік сатып алу туралы заңнамаға сәйкес жүзеге асырған кезде олармен үлестес субъектілерді белгілеу жатады;

10) мүдделер қақтығысының туындағаны туралы жоғары тұрған басшыны не тиісті органның әдеп жөніндегі комиссиясын хабардар ету;

11) мемлекеттік органның және (немесе) ұйымның атына келіп түскен өтініштер мен шағымдарды қарау және зерделеу болып табылады;

12) бұқаралық ақпарат құралдарындағы жарияланымдар мен хабарларға мониторинг жүргізу және талдау жасау.



Кірістер, шығыстар, мүлік, активтер мен міндеттемелер туралы декларацияларды тексеруді мемлекеттік органдардың әдеп жөніндегі уәкілі жүзеге асырады.

**14. Мүдделер қақтығысын реттеу жөніндегі шараларға мыналар жатады:**

4) мүдделер қақтығысының болуы немесе болуы мүмкін екендігі туралы мемлекеттік қызметшіге түсіндіру;

5) мемлекеттік қызметшіге оның мүдделер қақтығысы жағдайындағы міндеттері мен құқықтары туралы түсіндіру;

6) мүдделер қақтығысы соған байланысты туындаған немесе туындауы мүмкін мәселе бойынша мемлекеттік қызметшінің лауазымдық өкілеттіктерін атқаруды басқа мемлекеттік қызметшіге тапсыруға құқығы бар.

**15. Мүдделер қақтығысын болғызбау жөніндегі шараларға мыналар жатады:**

7) мемлекеттік қызметшіні лауазымдық міндеттерін орындаудан шеттету;

8) мемлекеттік қызметшінің жеке басының мүддесін жою;

9) мемлекеттік қызметшінің мүдделер қақтығысына жататын белгілі бір ақпаратқа қол жеткізуін шектеу болып табылады;

10) мемлекеттік қызметшінің мүдделер қақтығысына жататын шешімді қабылдауға қатысудан бас тартуы (қарсылық білдіруі) болып табылады;

11) мүдделер қақтығысын болдырмайтын мемлекеттік қызметшінің лауазымдық міндеттерін өзгерту;

12) мемлекеттік қызметшіні мүдделер қақтығысына байланысты емес лауазымға ауыстыру.

**16. Мүдделер қақтығысының алдын алу жөніндегі шараларға мыналар жатады:**

4) Мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысының алдын алуды, анықтауды, алдын алуды және реттеуді белгілейтін және регламенттейтін нормативтік құқықтық актілерді қабылдау;

5) алдын алу сипатындағы шараларды тұжырымдай отырып, мүдделер қақтығысынан туындаған салдарлардың нәтижелері бойынша мемлекеттік қызметшінің қызметін халықаралық тәжірибені және қызметтік тексеруді талдау;

6) мемлекеттік қызметшілерді мүдделер қақтығысының болуы туралы өтініштерді, шағымдарды, хабарламаларды тексеру нәтижелері туралы мерзімді хабардар ету болып табылады.

**17. Мемлекеттік органның басшылығы немесе Әдеп жөніндегі уәкіл нақты мүдделер қақтығысының барлық жағдайларын хаттамалайды және мүдделер қақтығысын реттеу бойынша нақты қабылданған шаралар туралы мемлекеттік қызметшіге хабарлайды.**

**18. Мемлекеттік қызметшілер Заңның осы тарауының ережелерін қасақана бұза отырып шығарған немесе жасаған актілерді немесе шарттарды сот жарамсыз деп тануы мүмкін.**

## **10. ОСЫ ЗАҢНЫҢ МҮДДЕЛЕР ҚАҚТЫҒЫСЫНЫҢ АЛДЫН АЛУ, АНЫҚТАУ, ЖОЛЫН КЕСУ ЖӘНЕ РЕТТЕУ ЖӨНІНДЕГІ ЕРЕЖЕЛЕРІН ІСКЕ АСЫРУҒА ЖАУАПТЫ СУБЪЕКТІЛЕР.**

Осы Заңның мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, жолын кесу және реттеу жөніндегі ережелерін іске асыруға жауапты субъектілерге мемлекеттік қызмет саласындағы уәкілетті мемлекеттік орган, мемлекеттік органның басшысы, мемлекеттік органның Әдеп жөніндегі уәкілі, мемлекеттік органның персоналды басқару қызметі жатады.

## **11. МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТ САЛАСЫНДАҒЫ УӘКІЛЕТТІ МЕМЛЕКЕТТІК ОРҒАН:**

5) мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, жолын кесу және реттеу бойынша Мемлекеттік органдардың жұмысын үйлестіреді;

6) мемлекеттік қызмет саласындағы мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, болғызбау және реттеу жөніндегі нормативтік құқықтық актілердің, әдістемелік ұсынымдардың жобаларын әзірлейді;

7) мемлекеттік қызметшілерге мүдделер қақтығысының алдын алу, оны анықтау, болғызбау және реттеу бойынша адамдарды ғылыми пысықтауды және оқытуды ұйымдастырады;

8) мемлекеттік органдардың әдеп жөніндегі уәкілдерінің қызметіне мониторинг пен талдауды жүзеге асырады.

## **12. МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАННЫҢ БАСШЫСЫ:**

7) мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, жолын кесу және реттеу бойынша уақтылы шаралар қабылдауды қамтамасыз етеді;

8) Әдеп жөніндегі уәкілдің тиімді жұмыс істеуі үшін жағдайлар жасайды және қамтамасыз етеді;;

9) мүдделер қақтығысы бойынша ведомстволық нормативтік құқықтық актілерді әзірлейді және бекітеді;

10) мүдделер қақтығысынан туындаған салдарлардың нәтижелері бойынша, оның ішінде қоғамдық сенімді қалпына келтіру бойынша мемлекеттік қызметшінің қызметіне қызметтік тексеру жүргізу туралы шешім қабылдайды;

11) мүдделер қақтығысын реттеу бойынша шаралар қабылдамағаны үшін тәртіптік жаза қолданады;;

12) мүдделер қақтығысы туындаған кезде адал қызметтік мінез-құлқы үшін көтермелеу шараларын қолданады.

## **13. МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАННЫҢ ПЕРСОНАЛДЫ БАСҚАРУ ҚЫЗМЕТІ:**

4) анықталған мүдделер қақтығысы және қабылданған шаралар туралы Мемлекеттік қызмет саласындағы уәкілетті органды тоқсан сайын хабардар етеді

5) мемлекеттік қызметшінің лауазымдық міндеттеріне өзгерістер енгізеді;;

6) мемлекеттік қызметшіні мүдделер қақтығысына байланысты емес лауазымға ауыстыруды жүзеге асырады

13. Мемлекеттік қызметші, оның тікелей басшысы және мемлекеттік органның басшылығы өздеріне белгілі болған мүдделер қақтығысы жағдайларын болғызбау және реттеу жөніндегі шараларды қабылдамағаны үшін тәртіптік жауаптылықта болады.

Қазақстан Республикасының Заңына өзгерістер мен толықтырулар  
2015 жылғы 18 қарашадағы № 410-V  
«Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы»

**11 бап. Қаржылық бақылау шаралары**

1. Қаржылық бақылау шараларын жүзеге асыру мақсатында осы бапта айқындалған тұлғалар жеке тұлғалардың мынадай декларацияларын тапсырады:

- 1) активтері мен міндеттемелері туралы декларацияны;
- 2) кірістері мен мүлкі туралы декларацияны ұсынады.

2. Активтер мен міндеттемелер туралы декларацияны ұсынады:

1) Қазақстан Республикасының Президенттігіне, Қазақстан Республикасы Парламентінің және мәслихаттарының депутаттығына, аудандық маңызы бар қалалардың, кенттердің, ауылдардың, ауылдық округтердің әкімдігіне, сондай - ақ жергілікті өзін-өзі басқару сайланбалы органдарына мүшелікке кандидаттар және олардың жақын туыстары-кандидат ретінде тіркелгенге дейін ұсынылады;

2) Осы тармақтың 1) тармақшасында көрсетілген адамдарды қоспағанда, мемлекеттік лауазымға не мемлекеттік немесе оларға теңестірілген функцияларды орындауға байланысты лауазымға кандидаттар болып табылатын адамдар және олардың жақын туыстары - лауазымға тағайындау құқығы бар лауазымды адамның (органның) лауазымға тағайындау туралы актісі шығарылғанға дейін (декларация табыс етілген айдың бірінші күніндегі жағдай бойынша).

3. Кірістері мен мүлкі туралы декларацияны ұсынады:

1) жауапты мемлекеттік лауазымды атқаратын адамдар және олардың жұбайлары (зайыптары) жақын туыстары;

2) мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдар және олардың жақын туыстары;;

3) лауазымды адамдар және олардың жақын туыстары;

4) мемлекеттік функцияларды орындауға уәкілеттік берілген адамдарға теңестірілген адамдар және олардың жақын туыстары .

4. Есепті күнтізбелік жыл ішінде Қазақстан Республикасының салық заңнамасында айқындалған мүлікті сатып алған жағдайда, осы баптың 3-тармағында аталған адамдар кірістері мен мүлкі туралы декларацияда көрсетілген мүлікті сатып алуға арналған шығыстарды жабу көздері туралы мәліметтерді көрсетеді.

9. Есепті күнтізбелік жылдан кейінгі жылдың 31 желтоқсанынан кешіктірілмейтін мерзімде жариялауға келесі тұлғалар мен олардың жақын туыстары табыс еткен жеке тұлғалардың декларацияларында көрсетілген мәліметтер жатады:

- 1) мемлекеттік саяси лауазымдарды атқаратын;
- 2) "А" корпусының мемлекеттік әкімшілік лауазымдарын атқаратын»;

- 3) Қазақстан Республикасы Парламентінің депутаттары;
- 4) Қазақстан Республикасының судьялары;
- 5) квазимемлекеттік сектор субъектілерінде басқарушылық функцияларды орындайтын адамдар басым құқыққа ие болады.

### **15 бап. Мүдделер қақтығысы**

3. Осы баптың 1-тармағында аталған адамдар тікелей басшысына не өздері жұмыс істейтін ұйымның басшылығына туындаған мүдделер қақтығысы туралы немесе оның туындау мүмкіндігі туралы, өздеріне бұл жөнінде мәлім болысымен жазбаша нысанда хабарлауға міндетті.

Мемлекеттік органның бірінші басшысы сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл жөніндегі уәкілетті органды туындаған мүдделер қақтығысы туралы немесе оның туындау мүмкіндігі туралы өзіне белгілі болған сәтте хабардар етеді.

## Жоба

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығына толықтырулар  
2015 жылғы 29 желтоқсандағы № 153  
"Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің әдеп кодексі  
(Мемлекеттік қызметшілердің қызметтік әдеп қағидалары)»

### ЕРЕЖЕ әдеп жөніндегі уәкіл туралы

2. Әдеп жөніндегі уәкілдің негізгі функциялары

4. Әдеп жөніндегі уәкіл өз құзыреті шегінде мынадай функцияларды жүзеге асырады:

...

18) комиссия құрамында мемлекеттік қызметшінің мүдделер қақтығысы туралы келіп түскен арыздар мен хабарламалар бойынша ұсынымдарды қарайды және шығарады;

19) мемлекеттік қызметшінің мүдделер қақтығысының болуы туралы Мемлекеттік органның басшысын хабардар етеді;

20) мемлекеттік қызметшілер арасында мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау, жолын кесу және реттеу бойынша, сондай-ақ мүдделер қақтығысын реттеу тәртібін регламенттейтін заңнаманы түсіндіру жұмыстарын жүргізеді;

21) мемлекеттік қызметшінің мүдделер қақтығысының болуы туралы арыздарға, шағымдарға, хабарламаларға тексеру жүргізеді;

22) кандидат Мемлекеттік қызметке кірген кезде кірістердің, шығыстардың, мүліктің, активтер мен міндеттемелердің декларацияларын тексереді;

23) мүдделер қақтығысына қойылатын талаптардың бұзылуы, сондай-ақ осы фактілер бойынша қабылданған шаралар туралы уәкілетті мемлекеттік органды хабардар етеді.

## **Сараптамалық сұхбат**

**Зерттеудің атауы:** Мүдделер қақтығысын болдырмау жөніндегі жүйелі шараларды әзірлеу.

**Зерттеушілер:** Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару Академиясы.

**Зерттеу мақсаты:** мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысының алдын алуға, анықтауға және реттеуге бағытталған тиімді Нормативтік-құқықтық және ұйымдастырушылық шараларды анықтау.

### *Құрметті қатысушы!*

- Біздің зерттеуіміздегі сараптамалық сұхбатқа қатысуға келісім бергеніңіз үшін Сізге алғыс білдіргіміз келеді. Біздің зерттеуіміз мүдделер қақтығысын реттеу жүйесін талдауға, сондай-ақ сенімгерлік басқару жүйесін зерделеуге бағытталған. Осы зерттеудің түпкі мақсаты мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысын реттеу институтын жетілдіру бойынша ұсынымдар әзірлеу болып табылады.

Сіздің жауаптарыңыз құпия болып табылады және тек осы зерттеу аясында қолданылады. Сұхбаттың өзі жасырын түрде өткізіледі, ешкім сіздің атыңызды және басқа деректерді білмейді.

Осыған байланысты Сізден барлық сұрақтарға ашық және объективті жауап беруіңізді сұраймыз.

1) Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметіндегі мүдделер қақтығысының қандай түрі, сіздің ойыңызша, ең бірінші кезекте сыбайлас жемқорлық болып табылады, қайсысын (*кадр мәселелерін шешумен, мемлекеттік жылжымайтын мүлікті басқарумен, Мемлекеттік сатып алуды жүзеге асырумен, сыйлықтарды қабылдаумен және Қызметтерді алумен және т. б. байланысты мүдделер қақтығысының*) алдын алу қажет? *Неліктен?*

2) Сіздің ойыңызша, қандай билік органдары, мемлекеттік және квазимемлекеттік ұйымдар мүдделер қақтығысына байланысты сыбайлас жемқорлық тәуекелдеріне неғұрлым бейім? *Неліктен?*

3) Сіз өзіңіздің кәсіби қызметіңізде қандай мүдделер қақтығысына тап болдыңыз? Мүдделер қақтығысын (*заңнамалық талаптар, орталықтандырылған үйлестіру, тренингтер, кеңестер және т. б.*) шешуде сізге қандай көмек пайдалы болар еді?

4) Сіздің ойыңызша, Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызметінде мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу бойынша қолданыстағы нормалар қаншалықты тиімді? Әкімшілік және сот практикаларындағы негізгі олқылықтар қандай?

5) Сіз Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметіндегі мүдделер қақтығысын реттеу институтын жетілдіру жөніндегі шараларды ұсына аласыз ба? Мысалы, сізде ұсыныстар болуы мүмкін:

-жекелеген нормативтік құқықтық актілерге немесе лауазымдық нұсқаулықтарға өзгерістер енгізу жолдары;

-қажетті сот және әкімшілік прецеденттерді құру;

-барлық деңгейдегі мемлекеттік қызметшілер қабылдайтын шешімдердің ашықтығын арттыру;

-мемлекеттік басқару мәдениетін өзгертуге;

ол немесе басқа.

6) Сіздің ойыңызша, мүдделер қақтығысының алдын алу, анықтау және реттеу бойынша қандай шетелдік тәжірибе Қазақстан Республикасының Мемлекеттік басқару жүйесінде қалыптасқан мінез-құлық нормаларын ескере отырып, тиімді болуы мүмкін?

7) Сіздің ойыңызша, мемлекеттік қызметшілер мүдделер қақтығысына байланысты жағдайлардың алдын алуға және реттеуге мүдделі болуы үшін не істеу қажет?

8) Сіз қалай ойлайсыз, мемлекеттік және квазимемлекеттік органдардың кеңселерін сенімгерлік басқару және жалға алуды жүзеге асыру кезінде мемлекеттік қызметте мүдделер қақтығысының алдын алу бойынша қолданыстағы нормалар жұмыс істейді ме? Мемлекеттік қызметкерлер активтердің иелері бола отырып, бір мезгілде осы салада шешімдер қабылдайтын тәжірибешілермен таныссыз ба? Мемлекеттік органдарды жеке ғимараттарға орналастыру кезінде ашықтықты қамтамасыз етуде проблема бар ма? Осындай мәселелерді шешу кезінде мүдделер қақтығысының алдын алу үшін қандай шаралар ұсына аласыз?