

Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Кыргызской Республики и порядка их урегулирования

В соответствии со статьей 9 Закона Кыргызской Республики от 11 августа 2004 года N 114 «О государственной службе» под конфликтом интересов понимается ситуация, когда решения должностных лиц могут быть подвержены влиянию их личной заинтересованности, путем использования преимуществ своих должностных полномочий в продвижении личных интересов, где далее приводится, что конфликт интересов приводит к тому, что должностные лица принимают решения, которые не обязательно совпадают с более широкими интересами государства.

В этой же статье нормативно закрепляется обязанность государственного служащего, которому известно о конфликте интересов, принимать меры, чтобы не допустить возникновения реального или потенциального конфликта интересов.

Данной статьей указывается, что при наличии конфликта интересов государственный служащий обязан незамедлительно сообщить об этом непосредственному руководителю, который обязан принять меры по предотвращению негативных последствий конфликта интересов:

- временно отстранить государственного служащего от выполнения обязанностей (реализации функций), в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов, либо;
- усилить контроль за выполнением государственным служащим обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов.

При этом важно отметить, что понятие «конфликта интересов» в Кыргызской Республике также локально применяется во многих отраслевых законах и подзаконных актах, как необходимая норма, направленная на предотвращение причинения вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, а также противодействия коррупционным правонарушениям.

Важно отметить, что у Кыргызской Республики после апрельских и июньских трагических событий 2010 года, появилась уникальная возможность оценить ошибки прошлых лет и с чистого листа начать выстраивать новую архитектуру государственного управления. Здесь, наиболее существенными условиями по устранению конфликта интересов можно назвать переход страны к парламентской форме правления, исключаящей узурпацию власти семейно-клановыми режимами.

Не менее важным является проведенная административная реформа, через введение структурной упорядоченности элементов управления государством, когда министерствам отводится роль разработки политики, а государственным агентствам их дальнейшая реализация. Из этих органов были выведены контрольно-надзорные функции, которые ранее приводили к конфликту интересов, когда одним органом выдавались лицензии и этим же органом

осуществлялся надзор. Были созданы отдельные органы, осуществляющие надзорные функции.

Все это позволило нам построить иерархичность, ввести определенность процедур деятельности и ответственности субъектов служебных правоотношений, а также изначально предопределило характер и уровень существующей конфликтности и конфликтного взаимодействия.

Исходя из дальнейшего опыта оптимизации системы государственного управления, проведенного уже в 2012 году, можно утверждать, что источник конфликтов интересов непосредственно содержится в управленческом процессе, который представляет собой выбор альтернатив, привлечение и распределение ресурсов, применение власти и мер принуждения к выполнению определенных действий, ограничение и организацию несистемного поведения.

В целом это и послужило пересмотру всей антикоррупционной политики нашего государства, когда институт «Конфликта интересов» начал рассматриваться как один из основ проявлений коррупции. В этой связи, вполне обоснованно, в принятых уже в течение 2012 года таких основных документов как - Антикоррупционная стратегия Кыргызской Республики, Закон КР «О противодействии коррупции», в новой редакции, а также Программа и План мероприятий по противодействию коррупции на 2012-2014 годы, конфликту интересов было уделено особое внимание.

Несмотря на небогатую практику разрешения ситуаций конфликта интересов на государственной службе, был использован подход по системному устранению конфликта интересов, проводится анализ причин определяющихся теми фактическими условиями, в которых действуют государственные служащие.

В этой связи, важно отметить, что при проведении отдельных видов специализированных экспертиз (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической) проектами законов Правительством и Парламентом Кыргызской Республики нормативно закреплено обеспечивать недопустимость "конфликта интересов". Данная норма внедряется также в анализ регуляторного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов, затрагивающих интересы предпринимательской среды.

Здесь уже можно привести пример, когда вносимый на рассмотрение Парламента КР, Закон КР «О государственных закупках» в новой редакции, практически предусмотрел все заранее известные из отечественной и зарубежной практики возможности возникновения конфликта интересов. Именно проект этого закона, очень тщательно изученный экспертным сообществом, позволил нам сделать следующие выводы:

- возможность появления новых очагов конфликта интересов;
- учитывая разнообразие частных интересов государственных служащих, невозможно составить исчерпывающий перечень таких ситуаций;

- не все конфликты интересов можно формализовать в НПА, в этом случае, мы предусматриваем их формализацию через ведомственные кодексы этики поведения государственного служащего.

Новые очаги конфликта интересов порождают противоречия и столкновения интересов, существующие в сфере государственного управления, в реальных условиях социально-экономического развития государства и общества, ориентированного в сторону коррумпированных сообществ.

Государственная служба как социально-правовой институт обладает высокой степенью конфликтности, который, с одной стороны, обусловлен внешней средой, в которой органы государственной власти реализуют свои полномочия, а с другой стороны, внутренней средой, формируемой особенностями сферы социально-трудовых, административно-служебных и иных отношений.

Кодексы этики поведения государственного служащего связаны с институциональными особенностями функционирования системы государственной службы, а с другой – с конкретными поведенческими мотивами, ценностными, этическими, морально-психологическими установками государственного служащего или социальной группы.

Проблема коррупции в последнее время приобрела огромную и вполне обоснованную актуальность. Сегодня коррупция в Кыргызской Республике является основной негативной характеристикой институтов государственного управления, препятствуя эффективному социально-экономическому и общественному развитию страны. В связи с этим разработка единой политики в сфере противодействия коррупции стала приоритетным направлением реформирования системы государственной службы Кыргызской Республики.

Среди антикоррупционных механизмов в системе государственной службы в первую очередь следует выделить административные процедуры, обуславливающие порядок ее прохождения, в том числе проведение конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестаций, квалификационных экзаменов и др. Помимо перечисленного важным механизмом является институт преодоления конфликта интересов.

Именно поэтому в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики, утвержденной Президентом Кыргызской Республики 21 января 2013 г., предусмотрено, что на государственной службе необходимо формировать механизмы выявления и устранения конфликтов интересов, направленного на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения чиновниками своих должностных обязанностей, а также исключение возможных злоупотреблений на службе.

Важно отметить, что на рассмотрении Парламента Кыргызской Республики находятся пакет предложений по внесению изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О государственной службе», где в соответствии с Рекомендациями ОЭСР предложена следующая редакция: – «Конфликт интересов

– ситуация, при которой личные интересы государственного служащего противоречат исполнению служебных обязанностей или его деятельность приводит к получению им любых выгод с использованием служебного положения». Соответственно данная статья значительно расширит возможность использования понятия конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, а также прописывает процедуры по его устранению, где выделяются ряд ключевых «областей регулирования», в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным:

- выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего;

- выполнение иной оплачиваемой работы;
- владение ценными бумагами, банковскими вкладами;
- получение подарков и услуг;
- имущественные обязательства и судебные разбирательства;
- взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с государственной службы;

- явное нарушение установленных запретов (например, использование служебной информации, получение наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) от иностранных государств и др.).

Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции», который принят в новой редакции от 8 августа 2013 года № 153, хотя и не дает определения конфликта интересов, но вводит ряд ограничений, устанавливает обязанность государственного служащего в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возможности возникновения конфликта интересов. Причем, непринятие государственным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного служащего с государственной службы.

Различные проявления конфликта интересов подробно установлены в отраслевых НПА, особенно в таких направлениях как:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, в том числе участие в работе комиссии по размещению заказов;

- осуществление государственного надзора и контроля;

- подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);

- организацию продажи государственного или иного имущества, а также права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности;

- подготовку и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;
- подготовку и принятие решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;
- лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные действия;
- проведение государственной экспертизы и выдача заключений;
- возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;
- проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу и др.

Мониторинг практики рассмотрения случаев конфликта интересов на государственной службе, проводимый Государственной кадровой службой Кыргызской Республики в 2012 г., показал, что наиболее часто рассматриваемыми случаями конфликта интересов являются: совершение действий, принятие решений в отношении родственников, друзей, деловых партнеров государственного служащего; выполнение последним иной оплачиваемой работы, владение государственным служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), замещение должности в коммерческих и некоммерческих организациях после увольнения с государственной службы, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного служащего.

В заключение, исходя из опыта Кыргызской Республики, важно отметить, что уровень конфликтности предопределяется спецификой организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных услуг, а также непосредственно спецификой деятельности конкретного органа государственной власти как элемента механизма государственного управления.