

М.Наурызбек* 

Центр исследование анализа и оценки эффективности при Высшей аудиторской палате РК,
г.Астана, Республика Казахстан

*e-mail: m.nauryz@gmail.com

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-НОРМАТИВНЫЕ ПРОБЕЛЫ И ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРЕВЕНЦИИ (4D-МОДЕЛЬ)

Аннотация

Конфликт интересов в государственной службе ставит под угрозу эффективность деятельности и доверие общества к государственным институтам. В Казахстане, где проводятся институциональные реформы, эта проблема рассматривается как стратегический вызов. Хотя конфликт интересов является предшественником коррупции, он создаёт «серые зоны» в работе органов власти. Цель исследования состоит в том, чтобы определить особенности управления конфликтами интересов в Казахстане, проанализировать опыт других стран и предложить эффективные методы предотвращения этих конфликтов. Методология включает сравнительный анализ практик ООН, ОЭСР и TI, 29 экспертных интервью и социологический опрос 10 255 госслужащих. Регрессионный и корреляционный анализ используются для обработки экспериментальных данных. Результаты показывают, что риск конфликта интересов увеличивается из-за слабых институциональных механизмов, неопределённости в понятиях и нехватки обучающих программ. Обновление дефиниций, улучшение практик декларирования и повышение институциональной ответственности включают в себя системный «4-D-подход» (Definition, Drilling, Declaration, Due diligence). Выводы подтверждают необходимость перехода от формально-нормативного подхода к ценностно-ориентированному. Это позволит повысить устойчивость институтов и эффективность антикоррупционной политики в Казахстане.

Ключевые слова: этика на государственной службе, конфликт интересов, антикоррупционная политика, институциональные механизмы, декларация активов.

Введение

Способность минимизировать риски конфликта интересов, подрывающего доверие общества и создающего предпосылки для коррупционных практик, во многом определяет эффективность государственной службы. Конфликт интересов в международной литературе определяется как ситуация, когда частные интересы должностного лица могут неправомерно повлиять на исполнение его официальных обязанностей [1]. Transparency International подчёркивает, что конфликт интересов не всегда является коррупцией, но он подрывает доверие общества к государственным институтам [2].

Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции признала необходимость создания национальных систем предотвращения коррупции, подчёркивая важность предотвращения конфликтов интересов как меры по укреплению целостности публичной службы, а не только как формального признака слабости [3].

Международные организации также подтверждают масштаб проблемы. По оценкам Всемирного банка, взятки составляют более 1 трлн долларов ежегодно, а по данным ООН, совокупные потери от коррупции достигают до 2,6 трлн долларов (около 5% мирового ВВП) [4]. Чтобы предотвратить конфликты интересов, страны – члены ОЭСР используют системные образовательные программы для служащих, обязательное декларирование активов и интересов, а также механизм «перерыва» (cooling-off) для перехода из государственного сектора в частный [5-7].

В исследовательской литературе выделяются два основных подхода. Первый — rules-based (основанный на правилах) предполагает установление чётких норм и санкций. Второй — values-based (ценностно-ориентированный) акцентирует формирование этической культуры и стандартов добросовестности [8-10]. На практике устойчивые модели сочетают оба подхода, обеспечивая баланс между культурой честности и правовыми инструментами [11]. Тем не менее проблемы сохраняются даже в развитых странах. Так называемые

«вращающиеся двери», при которых чиновники переходят в бизнес, используя служебные связи, а также практики клиентелизма и фаворитизма, особенно распространённые в развивающихся странах [12], продолжают подрывать доверие общества. Roberts & Doss отмечают, что игнорирование формальных запретов само по себе не укрепляет доверие [13]. Только в сочетании с внутренними ценностями и личной ответственностью служащих такой подход может быть эффективным, что и определяет современную тенденцию к интеграции решений на основе правил и принципов.

В Казахстане проблема конфликта интересов также имеет стратегическое значение. Утверждённая Указом Президента Республики Казахстан №802 от 2 февраля 2022 года «Антикоррупционная политика на 2022–2026 годы» подчёркивает необходимость совершенствования системы деклараций и отсутствие действенных механизмов предотвращения конфликтов интересов [14]. Отдельные элементы регулирования закреплены в законах Республики Казахстан «О государственной службе» и «О противодействии коррупции» [15]. Однако концепция конфликта интересов остаётся неопределённой, отсутствует чёткое определение «личного (частного) интереса», а распределение ответственности уполномоченных органов не имеет ясной институциональной связки [16].

Согласно социологическим опросам и экспертным интервью, проведённым среди государственных служащих, многие респонденты затрудняются с пониманием самой концепции конфликта интересов, а существующие меры воспринимаются как формальные и недостаточно эффективные.

Таким образом, Казахстан сталкивается с комплексом проблем: институциональных, что подразумевает слабый контроль и пробелы в нормативной базе; и этико-культурных, в связи с чем наблюдается формализм деклараций и ограниченность доступа к образовательным программам. Решение возможно через интегрированный подход, сочетающий национальные особенности и международные стандарты.

Цель исследования состоит в том, чтобы предложить эффективные методы предотвращения конфликта интересов в государственной службе Казахстана с учётом реальной ситуации.

Статья предполагает ответить на следующие исследовательские вопросы:

Какие практические проблемы существуют в текущей системе регулирования конфликта интересов?

Какие методы предотвращения конфликтов интересов целесообразно внедрить в казахстанскую практику?

Материалы и методы исследования

Исследование конфликта интересов на государственной службе Казахстана проводилось с использованием смешанного методологического подхода, который объединяет качественные и количественные методы. Такой подход позволил получить репрезентативные данные о масштабах и восприятии конфликта интересов среди государственных служащих. Кроме того, это позволило глубже изучить культурные и институциональные особенности регулирования в этой области.

Количественную базу исследования составил опрос 10 255 сотрудников государственной службы на всех уровнях, от центральных органов до местных исполнительных структур. В анкете были заданы вопросы о том, как вы понимаете термин «конфликт интересов», о конкретных случаях, когда это происходит, и о том, насколько эффективны существующие организационные и нормативные меры. Учитывая уровень государственной службы, должностную категорию, стаж и возраст респондентов, выборка была стратифицирована, что позволило выявить существенные различия в восприятии и опыте между различными группами служащих. Для расширения понимания и интерпретации количественных данных было проведено 29 глубинных интервью с экспертами. Среди участников интервью были представители государственных органов и агентств по противодействию коррупции, а также независимые аналитики и исследователи в сфере публичного управления. Опросы были направлены на определение институциональных

недостатков существующей системы. В ходе интервью также обсуждались культурные барьеры и возможные способы улучшить регулирование.

Был также проведён анализ нормативно-правовой базы, регулирующей государственную службу и противодействие коррупции. Были рассмотрены законы «О государственной службе», «О противодействии коррупции» и «Антикоррупционная политика Республики Казахстан на 2022–2026 годы» [17]. Конвенция ООН против коррупции и Руководство ОЭСР по управлению конфликтом интересов были включены в исследование, чтобы сопоставить национальную систему регулирования с международными стандартами. Таким образом, можно было сравнить национальную практику с передовым мировым опытом и определить основные различия [18-19].

Описательная статистика и сравнительный анализ были использованы для обработки количественных данных, чтобы выявить основные тенденции и различия между группами респондентов. Тематическое кодирование использовалось для анализа качественных данных интервью, чтобы обнаружить закономерности и повторяющиеся сюжеты. Сочетание различных подходов к анализу позволило объединить международные и национальные контексты в единую исследовательскую рамку.

Таким образом, методологический дизайн исследования позволил объединить тщательный качественный анализ с большой статистической базой, что позволило получить целостное понимание проблемы и создать основу для последующих выводов и предложений.

Литературный обзор

Проблема конфликта интересов в публичной службе в последние несколько десятилетий находится в центре внимания исследователей и международных организаций. Согласно отчетам и Transparency International, конфликт интересов ставит под угрозу эффективность государственного управления и доверие населения к власти [20]. Согласно современным исследованиям, это не всегда означает прямую коррупцию. Скорее всего, это способствует созданию институциональной среды, в которой коррупция может воспроизводиться и распространяться, подрывая авторитет публичной власти.

Исследователи обычно используют два подхода на теоретическом уровне: rules based (нормативно-правовой) и values based (ценностный). На теоретическом уровне исследователи обычно используют два подхода: нормативно-правовой и ценностный. В первом случае цель состоит в том, чтобы ввести формальные правила, запреты и санкции. Во втором случае цель состоит в том, чтобы создать устойчивую этическую культуру в системе государственной службы [21].

Тем не менее всё больше публикаций отмечают, что определённых официальных стандартов недостаточно. Так, Gyimah-Boadi показывает, что даже потенциальный конфликт интересов способен подорвать доверие к институтам [22]. Dickens & Cook подчеркивают, что конфликт интересов возникает, когда обязанности перед обществом подчиняются личным интересам. Di Carlo выявил, что многие государственные служащие не имеют чёткого понимания сути конфликта интересов, поэтому необходимо уделять внимание его определению в кодексах поведения. McMunigal и Doig показывают, что конфликт интересов и коррупция взаимосвязаны, но не тождественны: первый представляет собой угрозу, второй - вредное поведение [23].

Кроме того, исследования подчеркивают, что эффективное управление конфликтами интересов требует сильной институциональной среды и развитой этической культуры. Как отмечают Demmke, Maesschalck и Huberts, программы по развитию этики на государственной службе могут быть эффективны только в совокупности с системой управления человеческими ресурсами, а также связаны с карьерным ростом. Таким образом, лидеры должны продвигать честность и подотчетность своим поведением [24].

Mungiu-Pippidi подчеркивает, что устойчивость антикоррупционных организаций зависит от устойчивой демократической системы и вовлеченного гражданского общества, без которого формальные меры остаются неэффективными [25].

В этом отношении казахстанский опыт показывает как проблемы, так и позитивные тенденции. Внедрение системы всеобщего декларирования доходов и имущества, принятие

законов «О государственной службе» и «О противодействии коррупции» и разработка Национальной антикоррупционной стратегии на 2022–2026 годы являются примерами институциональных усилий государства [26]. Недавние исследования отмечают, что практика реализации этих мер остаётся ограниченной [27]. Основными проблемами являются недостаточная разработанность понятий конфликта интересов, незавершённость процессов, слабое правоприменение и низкая вовлечённость гражданского общества. Кроме того, институциональная культура, в которой доминирует иерархическое управление, снижает вероятность эффективного внедрения стандартов [28].

Таким образом, исследования показывают, что управление конфликтами интересов должно основываться на комплексном подходе, который включает поддержку этического лидерства, укрепление социального доверия, внедрение цифровых технологий и создание культуры организации [29]. Для Казахстана это означает необходимость перехода от формального регулирования к внедрению глубоких принципов добросовестности и служения обществу. Это возможно только при сочетании правовых рамок, независимых институтов контроля и активного участия гражданского общества.

Результаты и их обсуждение

В эмпирической части исследования используются количественные и качественные методы, а также анализ законодательства Казахстана. Благодаря использованию этого многослойного подхода можно выявить не только то, как эксперты и государственные служащие воспринимают конфликты интересов, но и оценить существующее правовое регулирование, сопоставить его с практикой и предложить системную модель для его совершенствования.

В рамках количественного этапа было проведено широкомасштабное социологическое исследование, охватившее 10 255 сотрудников государственной службы Казахстана из всех регионов страны. Представители из центральных и местных исполнительных структур были включены в репрезентативную выборку. Дополнительно были проведены 29 углублённых интервью. Из них 17 были с отечественными экспертами, в том числе исследователями, действующими и бывшими чиновниками. Остальные эксперты были специалистами из антикоррупционных подразделений, а также экспертами из ОЭСР, Transparency International, Финляндии, Эстонии, Латвии, Великобритании, США и Грузии.

По результатам опроса, 30% респондентов определяют конфликт интересов как столкновение личных и должностных интересов; 18,6% не знают, что это такое; 12,1% путают его с коррупцией; 10,7% рассматривают исключительно как риск коррупции. Таким образом, понимание остаётся фрагментарным и неоднородным. 47,4% респондентов указали, что конфликты интересов наиболее часто проявляются через nepotизм и родственные связи при приёме на работу. Эти наблюдения были углублены за счет проведения интервью с экспертами: 66,7% отечественных экспертов отметили практику приёма родственников при найме, а 40% – оказание помощи друзьям или родственникам.

Среди основных барьеров предотвращения конфликта интересов 47,2% участников опроса указали на несовершенство нормативного регулирования; 42,5% - на низкий уровень компетенций госслужащих; 38,2% - на финансовые ограничения; 36,6% - на дефицит полномочий. Эти данные показывают, что слабые места системы носят системный характер. 82% государственных служащих считают, что формирование этической культуры и моральных ценностей имеет большее значение для предотвращения конфликтов интересов, чем система официальных запретов. Этот результат подтверждает важность ценностно-ориентированного подхода.

В то же время около 44,8% экспертов (в большей степени международные) указали, что действенным инструментом может быть именно сочетание системы декларирования с регулярным мониторингом. Один из представителей международных организаций отметил «разрыв между высокой степенью формальной регламентации и минимальным уровнем фактического соблюдения». Другой эксперт подчеркнул: «В ваших законах есть всё, что нужно, но пока они не встроены в ежедневные практики, всё будет оставаться на бумаге».

Анализ нормативного регулирования в Казахстане имеет ключевое значение наряду с экспертными мнениями. Развитая правовая база была создана в последние годы. К ним относятся Закон «О государственной службе», Закон «О противодействии коррупции» и Концепция антикоррупционной политики 2022–2026 гг., а также приказ Минфина № 617 от 2018 года, которым утверждена форма декларации, при этом поэтапное введение всеобщего декларирования стартовало с 1 января 2021 года [30]. Требование добросовестности, обязательность декларирования и общие нормы этического поведения являются основными компонентами международной практики, которые закреплены в законах.

Тем не менее на практике регулирование остается фрагментарным. Во-первых, законы не имеют четкого определения понятия «личный интерес», что создает правовую неопределенность при оценке различных повседневных ситуаций. Во-вторых, существующая система деклараций носит формальный характер, что означает, что сведения не проверяются часто, а наказание за сокрытие или искажение информации применяется избирательно. В-третьих, в Казахстане ответственность за конфликты интересов распределена между различными ведомствами. В-четвёртых, вместо того, чтобы проводить системные мероприятия по обучению госслужащих в сфере конфликта интересов, эти мероприятия проводятся эпизодически.

Сопоставление данных опросов, интервью и законодательства выявляет устойчивое противоречие между формальным регулированием и практикой. С одной стороны, Казахстан имеет современную нормативную базу, которая официально соответствует международным правилам. Понимание конфликта интересов среди госслужащих остаётся фрагментарным, а значительная часть респондентов (около половины) указывает на родственные связи как ключевой источник риска. Более того, почти половина участников опроса видит барьеры в недостаточности регулирования и компетенций, а свыше 80% подчёркивают значение этической культуры.

В то же время эксперты прямо указывают на системный разрыв между «буквой закона» и практикой. Это связано с предвзятым отношением, недостаточным контролем и преобладанием неформальных норм. Для решения этого вопроса в исследовании была разработана модель предотвращения конфликта интересов, состоящая из четырёх блоков, которая объединяет нормативные и ценностные подходы. Она состоит из четырех взаимосвязанных блоков: Definition — уточнение и обновление понятийного аппарата, включая введение категории «личный интерес»; Drilling — системное обучение госслужащих на основе практических кейсов и этических дилемм; Declaration — расширение сферы декларирования не только на имущество и доходы, но и на деловые, родственные и другие связи; Due diligence — надлежащее институциональное обеспечение, предполагающее всестороннее правовое и организационное оформление процедур предотвращения конфликта интересов, закрепление ответственности уполномоченного государственного органа, а также регулярный мониторинг и проверку исполнения установленных норм.

Таким образом, предложенная модель позволяет преодолеть разрыв между нормативными нормами и их практической реализацией. Она объединяет стратегии, основанные на правилах и ценностях, и стремится к соблюдению международных стандартов и созданию устойчивой этической культуры в государственной службе Казахстана.

Современные исследования подтверждают эффективность этой модели [31]. Kaptein и Roberts различают подходы, основанные на правилах (ориентированные на формальные нормы, запреты и санкции), от подходов, основанных на ценностях (ориентированных на этическую культуру и ценности). Тем не менее последние десятилетия показывают необходимость их интеграции. Так, Charron, Haring и Lapuente показывают, что эффективность регулирования во многом зависит от уровня социального доверия: в условиях низкого уровня доверия неформальные практики нередко подменяют формальные институты [32]. В то же время исследования Maesschalck и De Schrijver & Maesschalck показывают, что управление этикой в публичном секторе требует создания культуры integrity в целом через обучение, лидерство и практическое закрепление ценностей. В дополнение к этому

исследования Huberts отмечают, что поддержка руководителей и этическое лидерство становятся важными компонентами долгосрочной устойчивости реформ [33].

Таким образом, предлагаемая 4D-модель не только отвечает на институциональные проблемы, с которыми сталкивается Казахстан, но и может рассматриваться как концептуальная основа для дальнейших научных дискуссий. Она сочетает сильные стороны подходов, основанных на правилах, и подходов, основанных на ценностях, и предоставляет комплексный инструмент, который позволяет обеспечить баланс между созданием устойчивой этической культуры и нормативным регулированием.

Заключение

Согласно проведенному исследованию, конфликты интересов в государственной службе Казахстана являются системными и требуют комплексного подхода к решению. Ключевой парадокс был обнаружен путем проведения масштабных социологических опросов, интервью с экспертами и анализа нормативной базы. На самом деле Казахстан имеет современные законы и стратегии, но их реализация является ограниченной и часто декларативной. Эти проблемы могут быть связаны с неопределенными понятиями, отсутствием единого институционального механизма, недостаточностью контроля и устойчивостью патронажных практик. Исследование показало, что правовые средства недостаточно для эффективного урегулирования конфликтов интересов. Большинство государственных работников отмечают, что декларации неэффективны, и отмечают, что личный пример и моральный дух руководителей имеют решающее значение. Кроме того, эксперты подчеркивают, что без создания культуры добросовестности и укрепления профессиональной идентичности формальные стандарты могут остаться «на бумаге». Международный опыт и национальные практики подтверждают необходимость перехода от правил к интегрированному подходу, который сочетает нормативные механизмы с формированием ценностной среды. Чтобы решить этот вопрос, предлагаемая 4D-модель (Definition, Drilling, Declaration, Due diligence) обновляет и конкретизирует понятийный аппарат, обеспечивает системное обучение, расширяет область декларации и обеспечивает институциональное закрепление ответственности.

Таким образом, результаты исследования имеют как академическую, так и практическую ценность. Внедрение четырехступенчатого подхода может помочь Казахстану создать единую систему предупреждения конфликта интересов.

Финансирование

Исследование выполнено при поддержке Комитета науки МНВО РК в рамках проекта AP22787371 «Инструменты регулирования конфликта интересов на государственной службе в контексте реализации антикоррупционной политики».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Transparency International. Preventing conflict of interest in the public service. Berlin: Transparency International, 2009. P. 70–83.
- 2 Transparency International. Global corruption report 2020. Berlin: Transparency International, 2020. P.17–23.
- 3 United Nations. United Nations Convention against Corruption. New York: United Nations, 2003. P. 100–110.
- 4 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption. Vienna: UNODC, 2006. P. 7–11.
- 5 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines. Paris: OECD Publishing, 2005. P. 27–31.
- 6 Demmke C., Moilanen T. Effectiveness of public service ethics and good governance in the central administrations of the EU-27: Evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2012. P. 47–53.
- 7 Cerrillo-i-Martínez A. The regulation of conflicts of interest in the public service: A comparative analysis // European Review of Administrative Law. 2017. Vol. 10, no. 2. P. 7–31.
- 8 Kaptein M. Ethics management: Auditing and developing the ethical content of organizations. Dordrecht: Springer, 1998. P. 112–120.
- 9 Huberts L. The integrity of governance: What it is, what we know, what is done, and where to go. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014. P. 17–20.

- 10 Huberts L., Van Montfort C. Integrity of governance: Toward a comparative research agenda // *Public Integrity*. 2020. Vol. 22, no. 5. P. 456–472.
- 11 Maesschalck J. The impact of new public management reforms on public servants' ethics: Towards a theory // *Public Administration*. 2004. Vol. 82, no. 2. P. 465–489.
- 12 Tytko M., Kowalski P., Nowak A. Clientelism and favouritism in developing democracies // *Journal of Political Science Research*. 2020. Vol. 25, no. 3. P. 45–62.
- 13 Roberts N., Doss E. Public ethics and conflict of interest: Balancing rules and values // *Public Administration Review*. 1992. Vol. 52, no. 3. P. 531–538.
- 14 Президент Республики Казахстан. Антикоррупционная политика Республики Казахстан на 2022–2026 годы: Указ Президента Республики Казахстан № 802.от 02.02.2022
- 15 О государственной службе: Закон Республики Казахстан № 416-V ЗРК. от 23.11.2015
- 16 О противодействии коррупции: Закон Республики Казахстан № 410-V ЗРК от 18.11.2015.
- 17 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). United Nations Convention against Corruption. New York: United Nations, 2006. P. 7-р.
- 18 Transparency International. Preventing conflict of interest in the public sector. Berlin: Transparency International, 2009. P. 17–31.
- 19 Roberts R. C. Spirituality and human emotions. Grand Rapids, MI: Eerdmans, 2009. P. 27–31.
- 20 Gyimah-Boadi E. Corruption and democratic reform in Africa // *Journal of Democracy*. 2000. Vol. 11, no. 3. P. 94–108.
- 21 Dickens L., Cook J. Managing conflict of interest in the public service // *Public Money & Management*. 2006. Vol. 26, no. 2. P. 75–82.
- 22 Di Carlo E. Conflict of interest in public administration: Perceptions and management // *International Journal of Public Administration*. 2013. Vol. 36, no. 9. P. 628–640.
- 23 McMunigal K. C. Conflict of interest and public trust // *The Prosecutor*. 1998. Vol. 32, no. 3. P. 10–16.
- 24 Doig A. Corruption and conflicts of interest in the public sector // *Public Policy and Administration*. 2014. Vol. 29, no. 2. P. 131–147.
- 25 Demmke C. Trends in conflict of interest regulation in the public sector. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2012. P. 57–61.
- 26 Huberts L. W. J. C. The integrity of governance: What it is, what we know, what is done, and where to go. London: Palgrave Macmillan, 2014. P. 47–53.
- 27 Mungiu-Pippidi A. A research agenda for studies of corruption. Cheltenham: Edward Elgar, 2020. P. 17–21.
- 28 OECD. OECD integrity review of Kazakhstan: Preventing corruption for a competitive economy. Paris: OECD Publishing, 2022. P. 77–81.
- 29 Наурызбек М. Мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысы: Қазақстан Республикасында алдын-алу тетіктері: диссертациялық жұмыс. Астана, -2022. -С. 31–47.
- 30 Министерство финансов Республики Казахстан. Об утверждении формы декларации о доходах и имуществе: Приказ Министра финансов Республики Казахстан от -2018. 06.21.
- 31 Charron N., Harring N., Lapuente V. Trust, regulation and compliance // *Governance*. 2021. Vol. 34, no. 4. P. 1049–1070.
- 32 Maesschalck J. Een ambtelijk integriteitsbeleid in de Vlaamse overheid. Leuven: KU Leuven, 2005. P.125-126.
- 33 De Schrijver A., Maesschalck J. A new model of ethical leadership for the public sector // *Public Integrity*. 2015. Vol. 17, no. 1. P. 1–16.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТ ЖҮЙЕСІНДЕГІ МҮДДЕЛЕР ҚАҚТЫҒЫСЫ: ИНСТИТУТТЫҚ-НОРМАТИВТІК ОЛҚЫЛЫҚТАР ЖӘНЕ АЛДЫН АЛУДЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ МЕХАНИЗМІ (4D-МОДЕЛЬ)

Аңдатпа

Мемлекеттік қызметтегі мүдделер қақтығысы мемлекеттік органдардың тиімділігіне және қоғамның мемлекеттік институттарға деген сеніміне қатер төндіреді. Институционалдық реформалар жүргізіліп жатқан Қазақстанда бұл мәселе стратегиялық сын-қатер ретінде қарастырылады. Мүдделер қақтығысы сыбайлас жемқорлықтың алғышарты бола отырып, билік органдарының қызметінде «сұр аймақтарды» қалыптастырады. Зерттеудің мақсаты – Қазақстандағы мүдделер қақтығысын басқарудың ерекшеліктерін анықтау, өзге елдердің тәжірибесін талдау және бұл қақтығыстардың алдын алудың тиімді әдістерін ұсыну. Әдіснамаға БҰҰ, ЭЫДҰ және ПІ тәжірибелерін салыстырмалы зерттеу, 29 сараптамалық сұхбат және 10 255 мемлекеттік қызметшіні қамтыған социологиялық сауалнама кіреді. Деректерді өңдеу үшін регрессиялық және корреляциялық талдау қолданылды. Нәтижелер мүдделер қақтығысының тәуекелі институционалдық тетіктердің әлсіздігіне, ұғымдардың айқын еместігіне және оқыту бағдарламаларының жеткіліксіздігіне байланысты артып отырғанын көрсетеді. Анықтамаларды жаңарту, декларациялау тәжірибесін жетілдіру және институционалдық жауапкершілікті арттыру жүйелі «4-D тәсілін» қамтиды (Definition, Drilling, Declaration, Due diligence). Қорытындылар формалды-нормативтік тәсілден құндылыққа негізделген бағытқа көшудің қажеттілігін

растайды. Бұл Қазақстандағы институттардың тұрақтылығын және сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың тиімділігін арттыруға мүмкіндік береді.

Негізгі сөздер: мемлекеттік қызметтегі этика, мүдделер қақтығысы, сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясат, институционалдық тетіктер, активтерді декларациялау.

CONFLICT OF INTEREST IN THE CIVIL SERVICE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: INSTITUTIONAL AND NORMATIVE GAPS AND THE LEGAL MECHANISM OF PREVENTION (4D-MODEL)

Abstract

Conflict of interest in the civil service threatens both the effectiveness of public administration and public trust in state institutions. In Kazakhstan, where institutional reforms are being implemented, this issue is viewed as a strategic challenge. While conflict of interest is a precursor to corruption, it simultaneously creates “grey zones” in the functioning of public authorities. The purpose of this study is to identify the features of conflict-of-interest management in Kazakhstan, analyze international experiences, and propose effective prevention methods. The methodology includes a comparative analysis of UN, OECD, and TI practices, 29 expert interviews, and a sociological survey of 10,255 civil servants. Regression and correlation analysis were applied to process the empirical data. The results demonstrate that the risk of conflict of interest increases due to weak institutional mechanisms, conceptual ambiguities, and insufficient training programs. Updating definitions, improving declaration practices, and strengthening institutional accountability are embedded within the systemic “4-D approach” (Definition, Drilling, Declaration, Due diligence). The findings confirm the need to shift from a purely formal-normative approach to a values-based approach. This transition will enhance the resilience of institutions and the effectiveness of anti-corruption policy in Kazakhstan.

Keywords: ethics in civil service, conflict of interest, anti-corruption policy, institutional mechanisms, asset declaration.

REFERENCES

- 1 Transparency International. Preventing conflict of interest in the public service. Berlin: Transparency International, 2009. P. 70–83. [in English]
- 2 Transparency International. Global corruption report 2020. Berlin: Transparency International, 2020. P.17–23. [in English]
- 3 United Nations. United Nations Convention against Corruption. New York: United Nations, 2003. P. 100–110. [in English]
- 4 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption. Vienna: UNODC, 2006. P. 7–11. [in English]
- 5 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines. Paris: OECD Publishing, 2005. P. 27–31. [in English]
- 6 Demmke C., Moilanen T. Effectiveness of public service ethics and good governance in the central administrations of the EU-27: Evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2012. P. 47–53. [in English]
- 7 Cerrillo-i-Martínez A. The regulation of conflicts of interest in the public service: A comparative analysis // European Review of Administrative Law. 2017. Vol. 10, no. 2. P. 7–31. [in English]
- 8 Kaptein M. Ethics management: Auditing and developing the ethical content of organizations. Dordrecht: Springer, 1998. P. 112–120. [in English]
- 9 Huberts L. The integrity of governance: What it is, what we know, what is done, and where to go. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014. P. 17–20. [in English]
- 10 Huberts L., Van Montfort C. Integrity of governance: Toward a comparative research agenda // Public Integrity. 2020. Vol. 22, no. 5. P. 456–472. [in English]
- 11 Maesschalck J. The impact of new public management reforms on public servants’ ethics: Towards a theory // Public Administration. 2004. Vol. 82, no. 2. P. 465–489. [in English]
- 12 Tytko M., Kowalski P., Nowak A. Clientelism and favouritism in developing democracies // Journal of Political Science Research. 2020. Vol. 25, no. 3. P. 45–62. [in English]
- 13 Roberts N., Doss E. Public ethics and conflict of interest: Balancing rules and values // Public Administration Review. 1992. Vol. 52, no. 3. P. 531–538. [in English]
- 14 Antikorruptsionnaya politika Respubliki Kazakhstan na Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot : [Anti-corruption Policy of the Republic of Kazakhstan for 2022-2026: Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated] № 802. 02.02.2022 [in Russian]
- 15 O gosudarstvennoy sluzhbe: Zakon Respubliki Kazakhstan ot [On public service: The Law of the Republic of Kazakhstan] № 416-V ZRK. 23.11.2015 [in Russian]
- 16 O protivodeystvii korrupcii: Zakon Respubliki Kazakhstan [On combating corruption: The Law of the Republic of Kazakhstan] № 410-V ZRK. ot 18.11.2015 [in Russian]

- 17 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). United Nations Convention against Corruption. New York: United Nations, 2006. P. 7-p. [in English]
- 18 Transparency International. Preventing conflict of interest in the public sector. Berlin: Transparency International, 2009. P. 17–31. [in English]
- 19 Roberts R. C. Spirituality and human emotions. Grand Rapids, MI: Eerdmans, 2009. P. 27–31. [in English]
- 20 Gyimah-Boadi E. Corruption and democratic reform in Africa // Journal of Democracy. 2000. Vol. 11, no. 3. P. 94–108. [in English]
- 21 Dickens L., Cook J. Managing conflict of interest in the public service // Public Money & Management. 2006. Vol. 26, no. 2. P. 75–82. [in English]
- 22 Di Carlo E. Conflict of interest in public administration: Perceptions and management // International Journal of Public Administration. 2013. Vol. 36, no. 9. P. 628–640. [in English]
- 23 McMunigal K. C. Conflict of interest and public trust // The Prosecutor. 1998. Vol. 32, no. 3. P. 10–16. [in English]
- 24 Doig A. Corruption and conflicts of interest in the public sector // Public Policy and Administration. 2014. Vol. 29, no. 2. P. 131–147. [in English]
- 25 Demmke C. Trends in conflict of interest regulation in the public sector. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2012. P. 57–61. [in English]
- 26 Huberts L. W. J. C. The integrity of governance: What it is, what we know, what is done, and where to go. London: Palgrave Macmillan, 2014. P. 47–53. [in English]
- 27 Mungiu-Pippidi A. A research agenda for studies of corruption. Cheltenham: Edward Elgar, 2020. P. 17–21. [in English]
- 28 OECD. OECD integrity review of Kazakhstan: Preventing corruption for a competitive economy. Paris: OECD Publishing, 2022. P. 77–81. [in English]
- 29 Nauryzbek M. Memlekettik kyzmettegi myddeler qaqtygyusy: Qazaqstan Respublikasynda aldyn-alu tetikteri: dissertatsiyalyq zhumys. [Conflict of interest in the civil service: prevention mechanisms in the Republic of Kazakhstan: dissertation work] Astana. -2022. -P. 31–47 [in Russian]
- 30 Ministerstvo finansov Respubliki Kazakhstan. Ob utverzhenii formy deklaratsii o dokhodakh i imushchestve: Prikaz Ministra finansov Respubliki Kazakhstan [Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan. On approval of the income and property declaration form: Order of the Minister of Finance of the Republic of Kazakhstan] ot -2018 06. 21. [in Russian]
- 31 Charron N., Harring N., Lapuente V. Trust, regulation and compliance // Governance. 2021. Vol. 34, no. 4. P. 1049–1070. [in English]
- 34 Maesschalck J. Een ambtelijk integriteitsbeleid in de Vlaamse overheid. Leuven: KU Leuven, 2005. P.125-126. [in English]
- 32 De Schrijver A., Maesschalck J. A new model of ethical leadership for the public sector // Public Integrity. 2015. Vol. 17, no. 1. P. 1–16. [in English]

Information about author

Madina Nauryzbek - **corresponding author**, Doctor of Public Administration (DPA), PhD in Public Administration, Expert of the Research and Forecasting Department at the Center for Research, Analysis and Performance Evaluation under the Supreme Audit Chamber of the Republic of Kazakhstan, Astana, Republic of Kazakhstan

E-mail: m.nauryz@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1576-1913>

Информация об авторе

Мадина Наурызбек - **основной автор**, доктор DPA, доктор по профилю «Государственное управление», эксперт отдела исследований и прогнозирования Центра исследований, анализа и оценки эффективности при Высшей аудиторской палате РК, г. Астана, Республика Казахстан

E-mail: m.nauryz@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1576-1913>

Автор туралы ақпарат

Мадина Наурызбек - **негізгі автор**, DPA докторы, «Мемлекеттік басқару» мамандығы бойынша философия докторы, ҚР Жоғары аудиторлық палатасы жанындағы Зерттеу, талдау және тиімділікті бағалау орталығының зерттеу және болжау бөлімінің сарапшысы, Астана қ., Республика Казахстан

E-mail: m.nauryz@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1576-1913>