

35-я СЕССИЯ

Доклад
CG35(2018)12prov
17 октября 2018 г.

Европейский кодекс поведения для всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении

Комитет по вопросам управления

Докладчик¹: Мануэла БОРА, Италия (Р, СОЦ)

Проект резолюции (для голосования)	2
Приложение: Проект Европейского кодекса поведения для всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении	4

Резюме

Будучи убежден в том, что коррупция во всех ее формах является угрозой демократии, экономическому развитию и социальной сплоченности, Конгресс привержен продвижению общих европейских принципов и стандартов этического поведения, ожидаемого от всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении.

Европейский кодекс поведения всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении, обновляет и расширяет Кодекс поведения в отношении политической добросовестности местных и региональных выборных представителей, принятый Конгрессом в 1999 году. В нем учитываются наиболее важные изменения в местном и региональном управлении за последние два десятилетия, такие как повышенный уровень аутсорсинга публичных услуг, растущие ожидания общественности в отношении высоких этических стандартов и изменения в результате появления новых форм коммуникации. Кодекс направлен на то, чтобы дать рекомендации всем участникам местного и регионального управления в отношении поведения при повседневном выполнении своих задач, а также информировать общественность о том поведении, которое она может ожидать от этих участников.

В своей резолюции Конгресс предлагает местным и региональным органам власти самим принять этот кодекс или основываться на нем и продвигать аналогичные кодексы поведения. Конгресс также призывает их разработать соответствующие образовательные программы, помогать своим сотрудникам определять и заниматься областями потенциальных этических рисков и ситуаций конфликтов интересов.

1 М: Палата местных властей/ Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Группа социалистов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Поскольку коррупция и другие формы неэтичного поведения по-прежнему угрожают демократии, новые формы управления, ожидания граждан в отношении этического поведения и быстрое развитие коммуникационных технологий создают новые этические вызовы для местного и регионального управления.

2. Признавая важность общих принципов этического поведения, Конгресс, в качестве своей "дорожной карты" деятельности по предотвращению коррупции и содействию общественной этике, принятой в октябре 2016 года на 31-й сессии, согласился пересмотреть "Европейский кодекс поведения, направленный на повышение политической добросовестности местных и региональных выборных представителей", который он принял на своей 6-й сессии 17 июня 1999 г.

3. Процесс пересмотра ставит две цели: распространить данный Кодекс для того, чтобы он применялся и служил всем лицам, участвующим в местном и региональном управлении, и учитывал наиболее важные изменения в местном и региональном управлении за последние два десятилетия, в частности, растущую фрагментацию местного и регионального управления, при все большем аутсорсинге публичных услуг, возросшие ожидания общественности и требования высоких этических стандартов в местном и региональном управлении, а также изменения, связанные с развитием цифровой сферы и новых форм коммуникации.

4. Модель поведения местных и региональных выборных представителей служит рядом задач. В частности, это призвано информировать всех участников об этических стандартах поведения, ожидаемых от них в повседневном исполнении их задач, и в то же время информированию общественности о том поведении, которое от них ожидается. Это будет служить созданию атмосферы доверия для всех участников местного и регионального управления и укреплять взаимоотношения между обществом и местными и региональными политиками.

5. С учетом этого, Конгресс,

a. исходя из:

i. Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173);

ii. Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174);

iii. Резолюции 79 (1999) Конгресса о политической добросовестности местных и региональных выборных представителей;

iv. Резолюции 316 (2010) Конгресса о правах и обязанностях местных и региональных выборных представителей: риски коррупции;

v. Резолюции 401 (2016) Конгресса о предупреждении коррупции и содействии общественной этике на местном и региональном уровнях;

2 Предварительный проект резолюции, утвержденный Комитетом по вопросам управления 30 мая 2018 г.

Члены Комитета:

Ж.-Л. Тестю (председатель), С. Фило, Т. Марин Гонсалес*, Н. Лапаури, П. Штеррер, Х. ван Стаа, Х. Гусейнов, Р. Алиев, К.Х. Ламбертц, Л. Мартенс, Л. Ресик, И. Тотев*, Д. Здравков*, М. Малис, Е. Орфаниду, А. Станек, М. Хиски, Б. Корнбек (заместитель: Ф. Блэк), Т. Таммисте, С. Ильвессало, Д. Беглин, М. Геган, Г. Крос, Т. Солере, С. Урехелидзе, П. Курц, А. Галстер, Р. Тёрнер, П. Ленерт, А. Гротхер, Д. Сзарата, И. Карагианнис, К. Калогиру, М. Кампанари-Талабер, Т. Г. Самю, А.Г. Ингсвардоттир, К. Беннетт, Л. Де Магистрис, П.Л. Моттинелли, К. Аванцо, М. Бора, Г.М. Феррарис, К. Рива Верчеллотти, И. Силиска*, В. Митрофановас*, Ж.Кутаяр*, К. Кожокари, М. Кроветто-Харрох*, Д. Мравлевич*, Х. Бергманн, И. Мейерс, С. А. Стин (заместитель: С. Ларсен), В. Чарнецки, М. Мазур, К. Иванюк, П. Кегонхо, И.Г. Болоян, К. Богичевичи, Р.К. Груман, А. Локот, И. Карева, С. Горячева, Л. Козина, А. Островский, А. Дрозденко, Ф. Биззочи, М. Обрадович, М. Ковач, А. Ференчич, М. Белика, Б. Печан, К. Морено Морено, М. Паскаоль И Капдевила, П. Пуи Фрага, И. Ланда Жауреги, А. Таршиш-Инере, К. Далман Еэк (заместитель: А. Кнапе), Л. Хунцикер, П. Лейба, Н. Петровска, И.А. Демирчи, Р. Касап, Л. Эртюрк, Н. Доган, Н.Б. Юкеер, А.С. Бучак, С. Басараб, С. Андрейченко, Г. Прыгунов, С. Моргунов, Х. Маквей (заместитель: А. Буканан), С. Блекбёрн, В. Ховеллс, Р. Саундерс, А. Доусен, П. Джон.

N.B.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: Тим Лисни и Мариан Бендерра.

vi. Резолюции (97) 24 Комитета министров о "Двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией";

vii. Рекомендации R(2000)10 Комитета министров о "Кодексе поведения публичных должностных лиц";

viii. приоритетов Конгресса на 2013-2016 и 2017-2020 годы;

b. подтверждая, что все лица, участвующие в местном и региональном управлении, должны осуществлять свои общественные обязанности честно, действовать в соответствии с законом и служить общественным интересам;

c. подчеркивая, что они должны уважать принципы транспарентности, недискриминации, честности, учитывать заслуги и уважать многообразие;

d. подчеркивая, что они подотчетны в любой момент в отношении своих решений и действий;

e. принимает Европейский кодекс поведения для всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении, который изложен в приложении к данной Резолюции;

f. призывает местные и региональные власти:

i. принять данный Кодекс самим или разрабатывать и продвигать аналогичные кодексы поведения, при консультациях со своими национальными правительствами, используя данный кодекс в качестве модели;

ii. разрабатывать комплексную и соответствующую программу подготовки в сфере управления на основе добросовестности, оказывать консультативные услуги, помогать своим сотрудникам выявлять потенциально этические зоны риска и ситуации конфликтов интересов и предлагать конкретные стратегии для преодоления таких рисков;

g. поощряет национальные ассоциации местных и региональных властей на то, чтобы они:

i. переводили и распространяли Европейский кодекс поведения для всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении, среди общественности, с целью повышения уровня информированности о стандартах поведения, которые граждане в праве от них ожидать;

ii. оказывали содействие местным и региональным органам власти в разработке соответствующих образовательных программ и подготовительных курсов;

h. выражает решимость и далее укреплять свое сотрудничество с Группой государств против коррупции (GRECO) для совершенствования добросовестности местного и регионального управления в государствах-членах Совета Европы.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПРОЕКТ ЕВРОПЕЙСКОГО КОДЕКСА ПОВЕДЕНИЯ ДЛЯ ВСЕХ ЛИЦ, УЧАСТВУЮЩИХ В МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

ПРЕАМБУЛА

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы,

1. Признавая, что достижение высокого уровня местной и региональной демократии требует от всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении, соблюдения высоких этических стандартов.
2. Сознвая, что коррупция и другие формы неэтичного поведения по-прежнему угрожают демократии, экономическому развитию и социальной сплоченности, при том, что новые формы управления, ожидания граждан этического поведения, глобализация и быстрое развитие коммуникационных технологий создают новые этические вызовы для местного и регионального управления.
3. Будучи убежден в том, что такие изменения делают еще более необходимым подчеркнуть важность общих принципов этического поведения.
4. Подтверждая, что все лица, участвующие в местном и региональном управлении, должны выполнять свои общественные обязанности добросовестно, действовать в соответствии с законом и служить общественным интересам.
5. Подчеркивая, что они должны соблюдать принципы транспарентности, недискриминации, неподкупности, учитывать заслуги и уважать многообразие.
6. Подчеркивая, что эти лица всегда несут ответственность за свои решения и действия.
7. Подчеркивая, что развитие в технологиях контроля и надзора необходимо уравнивать, с учетом законных прав на частную жизнь.
8. Будучи убежден в том, что данный Кодекс обеспечит всем лицам, участвующим в местном и региональном управлении, ценные указания для осуществления своей повседневной деятельности и поможет укрепить доверие тех людей, которым они служат.

Принимает следующий Кодекс:

I – ЦЕЛЬ И СФЕРА ДЕЙСТВИЯ

Статья 1 – Задача Кодекса

Задача данного Кодекса состоит в продвижении добросовестности публичного управления, в конкретизации принципов и стандартов поведения, которые ожидаются от всех участников.

Статья 2 – Сфера действия Кодекса

Данный Кодекс применяется ко всем участникам местного и регионального публичного управления.

II – ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Статья 3 – Верховенство закона

Все участники должны всегда действовать в соответствии с законом и служить общественным интересам.

Статья 4 – Подотчетность

Все участники подотчетны в отношении своих решений и действий и должны стремиться предоставлять подробные основания в этой связи.

Статья 5 – Транспарентность

Все участники укрепляют транспарентность, открытость и информированность о своих действиях, включая политику и принятие решений, коммуникации и участие.

Все участники реагируют активно, честно и в полной мере на любые запросы об информации от общества. Они защищают право каждого на обладание, получение и распространение такой информации без вмешательства извне.

Осуществление этих свобод может быть обусловлено условиями, ограничениями или штрафами. В таком случае обоснования для этого должны разъясняться и поддерживаться законом.

Статья 6 – Уважение и недискриминация

Все участники уважают друг друга. Они активно работают над культурой недискриминации, справедливости и толерантности, при уважении многообразия.

Статья 7 - Заслуги

Управление человеческими ресурсами осуществляется с учетом принципов заслуг и профессионализма.

Статья 8 - Беспристрастность

При принятии решений и при осуществлении действий все участники проявляют беспристрастность и избегают любой формы предрассудков и фаворитизма, включая nepотизм.

Статья 9 – Конфликты интересов

Все участники избегают любого конфликта или видимости конфликта между своими частными делами и общественными обязанностями.

Политика в сфере конфликтов интересов должна руководствоваться принципами прозрачности и подотчетности.

Все участники соблюдают любые меры, соответствующие действующим правилам, требующие от них того, чтобы их прямые или косвенные личные интересы, их другие полномочия, функции или занятия, или же изменения в их имуществе и ответственности были публичными и подвергались мониторингу.

III – КОНКРЕТНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Статья 10 – Коррупция и мошенничество

Все участники воздерживаются от злоупотребления общественными функциями в целях извлечения личных преимуществ или же присвоения общественных средств.

Статья 11 – Общественные тендеры и контракты

На всех этапах цикла тендеров, решения и действия должны руководствоваться честными, четкими и открытыми процедурами, а также правом на пересмотр любого решения комиссии по тендерам. Участники тендеров действуют ответственно и справедливо, воздерживаясь от необоснованного влияния на процесс тендера.

Статья 12 – Политика в сфере личных преимуществ

При осуществлении своих функций участники воздерживаются от любых мер по предоставлению себе личных и/или профессиональных преимуществ после того, как они перестанут выполнять свои функции.

IV – ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕДУРЫ

Статья 13 – Механизмы для эффективной реализации

Все организации, участвующие в местном и региональном управлении, проводят открытую политику добросовестности, состоящую из процедур и институтов по поддержке и обеспечению общественной добросовестности.

Данная политика должна включать соответствующие образовательные программы и подготовительные курсы.

Она должна также предусматривать предоставление соответствующих консультаций и рекомендаций всем с целью решения проблем этического порядка и преодоления рисков в отношении добросовестного поведения.

Статья 14 - Ответность

Все организации, участвующие в местном и региональном управлении, должны иметь процедуру в отношении того, как отчитываться о подозрениях в злоупотреблении.

Такая процедура должна, по крайней мере, охватывать следующее:

- a* описание подозрения о злоупотреблениях;
- b* каким образом рассматривается и регистрируется данное сообщение;
- c* установленная возможность для служащих консультироваться с конфиденциальным советником о подозрениях в злоупотреблениях;
- d* назначение должностного лица (лиц) или органа (органов), которым можно сообщать о подозрениях в злоупотреблениях;
- e* обязательство рассматривать такое сообщение конфиденциально, если об этом просит сообщающий;
- f* требование рассматривать сообщение своевременно и давать отчет предоставившему информацию.

Любая организация, участвующая в местном и региональном управлении обязана предоставлять своим служащим письменный документ в отношении вышеизложенной процедуры. Организация также предоставляет информацию о:

- a* обстоятельствах, при которых подозрение о злоупотреблениях может быть сообщено за пределами организации;
- b* юридической защите служащих, которые докладывают о подозрениях в злоупотреблениях.

V – ЧАСТНАЯ ЖИЗНЬ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДАННЫХ

Статья 15 – Принципы обработки данных и частная жизнь

Обработка данных должна основываться на принципах законности, пропорциональности, эффективности и уважения частной жизни.

Исходя из этого, организация:

- a* обрабатывает только соответствующие и необходимые данные для конкретной, четкой, ограниченной во времени и юридически определенной задачи;
- b* обрабатывает данные, которые являются соразмерными – с точки зрения количества и качества – в отношении первоначальной задачи сбора этих данных;
- c* обрабатывает данные только таким образом, чтобы третьи стороны не имели доступа к неэтичному и недолжному использованию;
- d* хранит данные столько, сколько это необходимо для выполнения конкретной первоначальной задачи их сбора;
- e* обеспечивает право отдельных лиц на обзор и опровержение собранных данных, касающихся его или ее.

VI – РАСПРОСТРАНЕНИЕ

Статья 16 – Распространение данного Кодекса

Данный Кодекс распространяется для общественности, для поднятия уровня информированности о стандартах поведения, которые общество может ожидать от всех участников местного и регионального управления.

Положения Кодекса активно включаются в повседневную деятельность организации и обсуждаются на регулярной основе.