

**35-я СЕССИЯ**

Доклад  
CG35(2018)13prov  
17 октября 2018 г.

**Конфликты интересов на местном и региональном уровне**

Комитет по вопросам управления

Докладчик<sup>1</sup>: Петер ДЖОН, Соединенное Королевство (М, СОЦ)

Проект резолюции (для голосования) ..... 2  
Проект рекомендации (для голосования) ..... 4

*Резюме*

Несмотря на то, что конфликты интересов происходят во всех аспектах общественной жизни, местные и региональные власти находятся под особым риском, в силу их близости и тесных контактов с гражданами и местными предпринимателями. При том, что большинство стран ныне регулируют этот вопрос, в результате часто происходит увеличение объемов правил и регулирования, которыми трудно управлять и их исполнять. Большее влияние может быть достигнуто благодаря использованию подхода, основанного на ценностях, который концентрируется на образовании, подготовке и транспарентности.

В своей резолюции Конгресс предлагает местным и региональным органам власти внедрять и реализовывать политику в сфере добросовестности, в том числе организационную этику менеджмента и внешние гаранты честности. Он призывает их продвигать инициативное распространение информации до того, как об этом будет сделана соответствующая просьба общественности, а также установить правила приема подарков и приглашений. Конгресс также призывает их поддерживать и инвестировать в нежесткие рычаги, такие как этическое лидерство.

В своей рекомендации он просит Комитет министров призвать правительства дать конкретное определение тому, что является конфликтом интересов, а также обеспечивать условия для того, чтобы местные и региональные власти имели четкие процедуры для выявления, регулирования и решения ситуаций, связанных с конфликтами 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 РЕЗОЛЮЦИИ<sup>2</sup>

1. Во многих своих формах коррупция усугубляет подрыв демократических ценностей и поэтому представляет собой угрозу эффективному управлению и функционированию государства. С учетом этого, в октябре 2016 года на своей 31-й сессии Конгресс принял "дорожную карту" деятельности по предотвращению коррупции и содействию общественной этике и наметил подготовить шесть тематических докладов, в том числе один по конфликтам интересов, с целью определения превентивных мер и эффективной практики в борьбе с коррупцией.

2. Конфликты или видимость конфликта интересов проявляются в таких ситуациях, когда отдельное лицо имеет прямой или не прямой личный интерес, который может конфликтовать с интересом общественным. Чаще всего это происходит тогда, когда лицо имеет более одной роли и осуществляет профессиональную деятельность наряду с общественной. Иногда могут возникать проблемы в разделении этих ролей, а это может приводить к тому, что государственная должность используется для личных преимуществ.

3. Местные и региональные власти часто занимаются оказанием услуг в сферах, особо уязвимых для коррупции, таких как городское планирование, строительство или социальные услуги. Их близость, потенциальные связи и частота контактов с гражданами и местными предпринимателями могут создавать многочисленные возможности для конфликтов интересов, и это является испытанием для честности местных выборных лиц.

4. Притом что страны сосредоточились на институционализации и реализации политики в отношении конфликтов интересов, существует мало свидетельств в отношении их действительной эффективности. На местном и региональном уровне у властей отсутствуют данные и комплексный обзор регулирования в отношении, например, занятия должностей после окончания работы на публичной должности, о принятии подарков или дополнительной деятельности, осуществляемой наряду с официальной. Это может создавать проблемы с точки зрения правил применения мер наказания или ограничений в определении конфликтов интересов, с точки зрения размеров приемлемого соотношения между публичными и частными интересами, а также в отношении запрещенного поведения. Такое соотношение должно отражать позицию, занимаемую публичным должностным лицом, и масштабы "инсайдерских знаний" отдельного лица, что можно потенциально использовать для личных преимуществ или же для занятия должности после окончания мандата.

5. И хотя конфликты интересов являются одной из наиболее регулируемых сфер политики, умножение правил и регулирование могут создавать трудности в их управлении и исполнении. Отсутствие последовательности между такими текстами может приводить к путанице и делать такие тексты неэффективными. Более сильное влияние можно достигнуть благодаря использованию подходов на основе ценностей, в том числе в сфере образования, подготовки и транспарентности и более эффективных систем мониторинга.

6. Организационные культуры, в которых конфликты интересов могут иметь место более широко, как правило, характеризуются более низкими уровнями общественного доверия. Поскольку умножение политики и кодексов поведения необязательно повышает уровни

---

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. Угрехелидзе, П. Курц, А. Галстер, Р. Тёрнер, П. Ленерт, А. Гротхер, Д. Сзарата, И. Карагианнис, К. Калогирю, 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. Таршис-Ингре*, К. Далман Езк (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.

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: Тим Лисни и Мариан Бендерра.

общественного доверия, а может приводить к противоположным последствиям, местным и региональным властям необходимо уделять внимание подготовке, реализации и распространению таких инструментов, избегая при этом чрезмерного регулирования.

7. С учетом вышесказанного, Конгресс, осознавая различия в юридических и административных структурах, а также в организационных культурах разных стран и регионов стран-членов:

a. призывает местные и региональные органы власти государств-членов Совета Европы:

i. разрабатывать и реализовывать политику в отношении честности, которая включала бы этику организационного управления и внешние гарантии честности;

ii. создавать независимые этические комитеты для анализа финансовой деятельности членов, выявлять потенциальные проблемы и рекомендовать меры по их исправлению, перед публикацией заявлений о личных интересах для общественности, в которых раскрываются дополнительные занятия, частный доход, акции или инвестиции, потенциально противоречащие должности, прошлая занятость и информация о деятельности партнеров;

iii. определять правила принятия подарков и приглашений, учитывая должность, занимаемую должностным лицом или госслужащим, для того чтобы избежать внешнего влияния на процесс принятия решений и гарантировать беспристрастность в таких областях, как госзакупки;

iv. содействовать инициативному раскрытию информации до общественных запросов, повышать уровень подотчетности, транспарентности и открытости местного и регионального самоуправления и укреплять общественное доверие;

v. обеспечивать, чтобы политика раскрытия информации сопровождалась должными мерами для урегулирования конфликтов интересов, которые были выявлены;

vi. поддерживать и инвестировать в "мягкие инструменты", такие как этическое руководство;

vii. инвестировать в передовые механизмы человеческих ресурсов для мониторинга и регулирования потоков занятости между частным и публичным сектором;

viii. проводить регулярную оценку сотрудников, анализируя поведение и развитие этической атмосферы среди сотрудников;

ix. содействовать сообщениям на раннем этапе и в конкретной форме о потенциальных конфликтах интересов, например, путем декларации интересов местных и региональных выборных представителей и высокопоставленных публичных должностных лиц до и после занятия должности;

x. внедрять электронные системы для упрощения обработки и содействия управлению заявлениями об интересах;

xi. консультироваться со всеми участниками на местном и региональном уровне при составлении правил и регулирующих норм в отношении конфликтов интересов для обеспечения максимального соответствия их осуществляемой политике;

xii. совершенствовать горизонтальную и вертикальную координацию с другими уровнями управления, для обеспечения совместимости с другими механизмами мониторинга и исполнения;

xiii. вовлекать гражданское общество, НПО и национальные ассоциации местных и региональных органов власти в обеспечение обучения и подготовки сотрудников в сфере этики и регулирования конфликтов интересов, для повышения уровня информированности о существующих правилах и для того, чтобы все они могли участвовать в случае потенциального нарушения честности;

xiv. приглашать национальные ассоциации местных и региональных властей оказывать содействие в разработке комплексных и регулирующих рамок и поощрять их продвижение и понимание, для информирования о превентивных мерах в отношении конфликтов интересов на местном и региональном уровне;

*b.* принимает решение создать последовательную и эффективную систему по предупреждению, раскрытию и надзору за конфликтами интересов, привлекая при этом всех членов Конгресса.

### **ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>3</sup>**

1. Конфликты интересов, риск злоупотребления должностными полномочиями для личной выгоды всегда существовали на всех уровнях управления, поскольку многие из тех, кто работает на публичные власти, имеют множество других ролей и ответственности.

2. Сознывая, что все типы коррупции угрожают эффективности управления, вопрос о конфликтах интересов стал одним из ключевых областей, которую Конгресс решил рассмотреть в своей "дорожной карте" мероприятий по предупреждению коррупции и продвижению публичной этики на местном и региональном уровнях, принятой на 31-й пленарной сессии Конгресса 2016 года.

3. Местные и региональные власти часто несут ответственность за оказание услуг в тех областях, которые уязвимы для коррупции, таких как городское планирование, строительство и социальные услуги. Реализация политики в отношении конфликтов интересов может быть важным оружием в борьбе с коррупцией, благодаря освещению той деятельности, которая наносит ущерб общественным интересам.

4. Несмотря на то, что многие государства-члены приняли законодательство о регулировании конфликтов интересов на местном и региональном уровне, воздействие такого законодательства по-прежнему мало известно. Необходимо, чтобы власти принимали адекватные меры для сбора необходимых данных в целях комплексного обзора масштабов данной проблемы.

5. Отношение и информированность общественности также важны для обеспечения эффективности принимаемых мер. Образование, подготовка, семинары и другие формы содействия публичным должностным лицам могут расширять информированность о существующих правилах и процедурах в борьбе с конфликтами интересов.

6. С учетом вышесказанного, Конгресс:

*a.* исходя из:

i. модели Кодекса поведения Совета Европы для должностных лиц (2000);

ii. Программы Совета Европы по борьбе с коррупцией;

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

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

v. Резолюции (97) 24 Комитета министров о двадцати руководящих принципах;

vi. Рекомендации CM/Rec (2014) 7 Комитета министров государствам-членам о защите информаторов;

*b.* предлагает Комитету министров поощрять правительства и парламенты государств-членов и там, где это применимо, регионов с законодательными полномочиями, в том, чтобы они:

i. обеспечивали условия для того, чтобы их законодательство в полной мере соответствовало этой рекомендации;

ii. обеспечивали условия для того, чтобы у всех местных и региональных властей были четкие процедуры выявления, управления и регулирования ситуациями конфликтов интересов;

iii. конкретно уточняли, что представляют собой конфликты интересов, включая злоупотребление конфиденциальной официальной информацией или собственностью, действиями от имени третьих сторон и принятием подарков и приглашений;

iv. определяли условия участия должностных лиц в политической деятельности;

v. организовывали семинары, конференции, учебные курсы, практические занятия и другие образовательные формы поддержки публичных должностных лиц для информированности в этих вопросах;

vi. поощряли внедрение электронных систем для упрощения процесса обработки заявлений об интересах и содействия их регулированию;

---

3 См. сноску 2.

- vii. обеспечивали защиту информаторов для сообщений о конфликтах интересов, а также создавали каналы сообщений, такие как информационные горячие линии;
- viii. содействовали обмену информацией и знаниями между международными организациями о борьбе с конфликтами интересов;
- ix. поощряли координацию по этим вопросам на национальном уровне между территориальными органами власти, НПО и группами гражданского общества для обеспечения условий для того, чтобы учитывались озабоченность, опыт и рекомендации всех заинтересованных сторон.