

31-я СЕССИЯ

CG31(2016)06prov
30 сентября 2016 г.

Предупреждение коррупции и содействие общественной этике на местном и региональном уровнях

Комитет по вопросам управления

Докладчик¹: Хервиг ван СТАА, Австрия (Р, ЕНП/КСЕ)

Проект резолюции (для голосования) 2

Резюме

Коррупция по-прежнему является серьезной угрозой местному и региональному управлению и демократии в Европе, и правительства и парламенты на всех уровнях должны в срочном порядке заняться этой проблемой.

В данном докладе показано, что коррупция может быть выявлена во многих формах, в частности, в виде конфликтов интересов и клиентелизма, при найме сотрудников, государственных закупках и в форме использования административных ресурсов во время избирательных кампаний; при этом в докладе отмечается, что основным механизмом в борьбе с коррупцией и при продвижении общественной этики является транспарентность.

Конгресс развивает свою борьбу с коррупцией на разных уровнях, благодаря продвижению своей работы в ряде тематических докладов, пересмотру Европейского кодекса поведения в отношении политической честности местных и региональных представителей 1999 года и благодаря развитию своего сотрудничества в этой сфере с местными и региональными выборными представителями. Конгресс также призывает местные и региональные власти и их ассоциации разрабатывать свою собственную антикоррупционную политику и проводить постоянные программы подготовки для местных представителей и должностных лиц.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Группа социалистов
НЛДГ: Независимая либерально-демократическая группа
ЕГКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп в Конгрессе

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Выбрав тему "Этика и транспарентность на местном и региональном уровне" в качестве своей темы на 2016 год, Конгресс признает, что коррупция по-прежнему является серьезной угрозой местному и региональному управлению и демократии в Европе, и правительства и парламенты на всех уровнях должны в срочном порядке заняться этой проблемой.
2. По мере того как растет общественное осознание рисков и масштабов коррупции в общественной жизни на местном и региональном уровне, что частично связано с быстрым развитием коммуникаций, отмечается и соответствующий рост беспокойства и нетерпимости в отношении этой ситуации. Ныне граждане ожидают более высоких стандартов честности от должностных лиц, а доверие к политикам и государственным служащим остается на опасно низком уровне, что создает угрозу для демократических процессов и способствует росту различных форм политического экстремизма.
3. Коррупция, которую описывают как "многоголовое чудовище", приобретает разные формы и нельзя ожидать, что какая-то одна стратегия обеспечит все ответы на коррупцию. Борьба с коррупцией во всех ее формах должна оставаться долгосрочным приоритетом для местных и региональных органов управления и их ассоциаций. Исходя из этого, Конгресс предлагает бороться с этим вызовом на ряде фронтов, используя весь спектр своей деятельности и инструментов.
4. Исходя из этого, Конгресс:
 - a. ссылаясь на:
 - i. Резолюцию Конгресса 316 (2010) о правах и обязанностях местных и региональных выборных представителей: риски коррупции;
 - ii. Программу действий Совета Европы против коррупции, Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) и Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174);
 - iii. Рекомендацию 2019 и Резолюцию 1943 (2013) Парламентской ассамблеи о коррупции как угрозе верховенству права;
 - b. принимает "дорожную карту", прилагаемую к данной резолюции;
 - c. рекомендует, чтобы местные и региональные власти:
 - i. разрабатывали и публиковали свои собственные антикоррупционные стратегии, вдохновляясь руководящими принципами и примерами эффективной практики, выявленными Конгрессом и другими международными организациями;
 - ii. реализовывали долгосрочные программы подготовки для выборных представителей и должностных лиц для информирования о рисках коррупции и стратегиях по противодействию коррупции;
 - d. призывает ассоциации местных и региональных властей разрабатывать собственные антикоррупционные стратегии и вносить свой вклад в работу Конгресса в этой сфере;

2 Предварительный проект резолюции, утвержденный Комитетом по вопросам управления 7 июня 2016 г.

Члены Комитета:

М.М. Мьяло-Мюллер (председатель), Г. Бардели, Т. Марин Гонзалес*, В. Ховханнисян, К. Кифер, Х. ван Стаа, Х. Хусейнов, Р. Алиев, Ж.Л. Круке, К.Х.Ламбертц (заместитель: Л. Мартенс), М. Махмутбекович, С. Стойчева, И. Тотев*, Е. Орфаниду, (заместитель: М. Захариадес*), Р. Нвелати, А. Удзенья, Б. Корнбек (заместитель: Ф. Блек), С. Тобрелутс (заместитель: Л. Аадель), Ж. Эерола, А. Майттиа, М. Нейгнот, С. Угрехелидзе, П. Куртц, А. Галстер, В. Таубенедер, С. Шумахер, Д. Мюллер, Р. Тёрнер, И. Карагианнис (заместитель: А. Гкоунтарас), К. Бакогианнис, М. Хорват, Т. Алдозо, Е.Р. Линдал, К. Беннетт, Р. Де Сантис, Б. Марциано (заместитель: А. Эрой), К. Рива Верчеллотти, Ф. Пиглиару, И. Каво, П.Л. Моттинелли, М. Жузула, Г. Гегузинскас, П. Вайс, М. Сант, М. Кроветто-Харроч *, А. Цюрих, Х. Бергманн, Дж. Мейжерс, О. Олавсен, В. Чарнецки, М. Мазур, А. И. Вестеа, А. Кларики, В. Рогов, Н. Комарова, А. Чернецкий, С. Лисовский, И. Грачев, Л. Белишева, Д. Джаннони*, З. Желичич, М. Махмутович, А. Афтанасова, С. Хорник, Б. Пекал, П. Пуи Фрага, И. де ла Серна Хернаи, П. Варгас Маестре, Ф. Йохансон Метсо, А. Хултен, Л. Ханзикер, П. Леуба, Т. Арифи, Й.А. Демирчи (заместитель: О. Санли), Р. Касал, Л. Эртурк, Н. Доган, Х.Б. Юкеер, А. С. Бучак, О. Лукьянченко, В. Прокопиев, В. Голенко, И. Джеманова, К. Мак-Келви, С. Рейд, Х.Д. Мак-Гиган, А. Ледбеттер, В. Вилкоккс, Ж. Льюис (заместитель: Х. Карр).

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

Секретариат Комитета: Т. Лисней, секретарь Комитета, и М. Бендерра, сосекретарь Комитета

- e. договаривается о том, чтобы укреплять свое сотрудничество и тесно работать со своими институциональными партнерами в этом отношении, в частности, с Комитетом министров, Группой государств против коррупции (GRECO) и Комитетом регионов;
- f. предлагает сделать борьбу с коррупцией будущей ежегодной темой Европейской недели местной демократии.

Приложение: "Дорожная карта" мероприятий по предупреждению коррупции и содействие общественной этике на местном и региональном уровнях

Конгресс,

1. Берет на себя обязательство развивать свою борьбу с коррупцией на разных уровнях, благодаря продвижению своей работы в ряде тематических докладов, пересмотру Европейского кодекса поведения в отношении политической честности местных и региональных представителей 1999 года и благодаря развитию своего сотрудничества в этой сфере с местными и региональными выборными представителями государств-членов Совета Европы и, если об этом будет соответствующая просьба и это будет целесообразно, со странами в рамках политики соседства Совета Европы;
2. Принимает решение применять эти стандарты к своим собственным структурам и продолжать внедрять большую транспарентность в свою собственную деятельность и процедуры;

A Тематические доклады

3. Поручает Комитету по вопросам управления подготовить следующие тематические доклады:

- i. транспарентность;
- ii. конфликты интересов и клиентелизм;
- iii. защита "информаторов";
- iv. nepotизм (при найме сотрудников);
- v. государственные тендеры;
- vi. злоупотребление административными ресурсами во время избирательных кампаний.

i. Транспарентность

4. Открытые методы управления доказывают, что они являются мощным оружием в борьбе с коррупцией. Открытость заседаний, процессов принятия решений и подготовки информации, документов и данных для общественного контроля, поднятие уровня публичной подотчетности и действий – все это эффективные средства предотвращения злоупотреблений политическими процессами. Развитие информационных технологий широко расширило возможности и инструменты для того, чтобы сделать процессы управления более транспарентными и снизить издержки. Местные и региональные органы власти призваны вдохновляться опытом тех органов власти, которые задают темп в этом отношении, реформируя собственные процессы управления.

ii. Конфликты интересов и клиентелизм

5. От выборных представителей и должностных лиц требуется и ожидается, что они будут ставить интересы государственной службы выше собственных интересов. Исходя из этого, правила и процедуры конфликта интересов или же кодексы поведения необходимы для предупреждения того, чтобы представители или должностные лица не принимали решения при обстоятельствах, которые могут рассматриваться как нарушающие данный принцип. Ключевой инструмент для ограничения таких рисков – это ведение регистрации финансовых и нефинансовых интересов выборных представителей и их близких членов семьи. В докладе будет проведен обзор различных вариантов практики в этом отношении на местном уровне, с целью разработки определенных принципов эффективной практики.

iii Защита "информаторов"

6. Риск коррупции как правило выше в тех случаях, когда информирование о злоупотреблениях не поддерживается или не защищается. Должностные лица имеют доступ к информации о практике на своих рабочих местах и поэтому являются теми первыми лицами, которые выявляют злоупотребления. Однако те лица, которые сообщают о таких злоупотреблениях, могут подвергаться запугиванию, преследованию, увольнению или актам насилия со стороны коллег или вышестоящих лиц. С учетом этого, защита "информаторов" имеет важнейшее значение для поощрения сообщений о злоупотреблениях, мошенничестве и коррупции. Доклад будет строиться на Рекомендации Комитета министров "Защита

информаторов" от 2014 года и в этом докладе будет рассмотрено применение этой рекомендации в местном и региональном контексте.

iv. Непотизм

7. Непотизм также известен как кумовство и фаворитизм, и это включает найм или предоставление контрактов на основе личных связей, а не с учетом преимуществ. Это также связано с патронажем, "откатами" для тех, кто мог оказать помощь при избрании лица на должность. Это может приводить к низкому уровню нравственности среди сотрудников и утрате эффективности в результате того, что не осуществляется найм наиболее компетентных сотрудников, а контракты не предоставляются наиболее подходящим провайдерам. В некоторых странах это так глубоко укоренено в политической культуре, что это воспринимается как нечто должное широкими слоями населения. В докладе будет изучен целый спектр стратегий, которые были внедрены европейскими местными органами власти для борьбы с этой проблемой, с целью предоставления руководящих принципов в отношении эффективной практики.

v. Государственные тендеры

8. Коррупция при государственных тендерах включает предоставление государственных контрактов для личной выгоды или третьим лицам, таким как политические партии. Риски коррупции в этой сфере огромные, притом, что государственные закупки на местном и региональном уровнях составляют значительную часть государственных закупок в целом. Во многих странах уже имеются стандарты и примеры эффективной практики, однако для обеспечения того, чтобы они реализовывались, необходимы сильные нормативные рамки. Для борьбы с этой проблемой требуется подход, основанный на множественных стратегиях, включая должную подготовку сотрудников, строгое нормативное регулирование и полную прозрачность процессов тендеров.

vi. Злоупотребление административными ресурсами во время избирательных кампаний

9. Злоупотребления административными ресурсами в ходе избирательных процессов включают незаконное и коррумпированное поведение со стороны политиков и государственных служащих, которые используют свою позицию или связи для оказания влияния на исход выборов, тем самым подрывая справедливость выборов. Опыт наблюдения за выборами со стороны европейских органов, включая Конгресс, позволяет сделать вывод о том, что это – по-прежнему значительная проблема во многих европейских странах. В докладе будет рассмотрено применение, в местном и региональном контексте, "Совместных руководящих принципов по предупреждению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами" Венецианской комиссии/ОБСЕ 2016 года.

В Этические кодексы

10. Европейский кодекс поведения в отношении политической честности местных и региональных представителей 1999 года длительное время служил в качестве базового текста для местных и региональных органов власти в Европе. В настоящее время он будет пересматриваться и обновляться, для того чтобы распространить его применение на всех местных и региональных должностных лиц и учесть изменения, произошедшие за последние 20 лет, в понимании вопросов коррупции и наилучших путей борьбы с ней.

С Мероприятия

11. Конгресс берет на себя обязательство провести следующие мероприятия:
- i. стратегии по борьбе с коррупцией на местном и региональном уровне. Совместная конференция с Комитетом регионов (Брюссель, январь 2017 года);
 - ii. слушания с молодежными представителями о роли молодежи в борьбе с коррупцией (дата и место будут уточнены дополнительно);
 - iii. конференция по оценке ситуации, планируемая на осень 2017 года (дата и место будут уточнены дополнительно).

D Деятельность по сотрудничеству

12. Конгресс берет на себя обязательство продолжать работу по борьбе с коррупцией и продвижению этики на основе своих мероприятий по сотрудничеству. В 2016 году в контексте проектов Конгресса в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине будет организован ряд семинаров и симпозиумов. В рамках мероприятий, ориентированных на молодежных местных

лидеров, мэров и местных советников, конкретные сессии будут посвящены инструментам и лучшей практике, которые могут быть использованы в борьбе с коррупцией, а также продвижению этики на местном уровне.

13. Программа поддержки местных инициатив с подготовкой и финансированием будет организована для мэров из Армении, Грузии, Республики Молдова и Украины, которые участвовали в предыдущих мероприятиях по данному проекту. Их инициативы будут направлены на повышение транспарентности и подотчетности местного самоуправления в целевых странах, благодаря внедрению новых инструментов и механизмов, обеспечивающих более высокие этические стандарты и долгосрочный сбор откликов и надзора со стороны общественности.

14. Секретариат Конгресса будет работать над подготовкой методологии для оценки влияния этих мероприятий в долгосрочном плане.