

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

Партнерство в поддержку надлежащего управления II (2019-2021)

Региональный проект «Усиление мер по предотвращению и борьбе с
экономическими преступлениями»

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПО ПОДГОТОВКЕ КОДЕКСОВ ПОВЕДЕНИЯ ДЕПУТАТОВ ПАРЛАМЕНТА

Авторы:

Квентин Рид, эксперт Совета Европы,
при участии Тильмана Хоппе, эксперта Совета Европы

Совместная программа Совета Европы и Европейского союза «Партнерство в поддержку надлежащего управления» — это программа сотрудничества, разработанная для стран Восточного партнерства, которая финансируется Европейским союзом и Советом Европы и реализуется Советом Европы.

В основе программы лежат приоритеты обеих организаций в контексте Восточного партнерства, а также опыт и знания экспертов Совета Европы в области установления стандартов, мониторинга и методологий сотрудничества. Ее цель — способствовать более эффективной реализации ключевых рекомендаций, соответствующих мониторинговых и консультативных органов Совета Европы в сферах, обозначенных в Заявлении о намерениях, которое было подписано 1 апреля 2014 года Генеральным секретарем Совета Европы и Комиссаром Европейского союза по вопросам расширения и политики добрососедства.

**За дальнейшей информацией
обращайтесь по адресу:**

Отдел по борьбе с экономической
преступностью и вопросам
сотрудничества
Департамент по противодействию
преступности
Генеральный директорат по правам
человека и верховенству права
Совет Европы
67075 Страсбург CEDEX Франция

E-mail: Zahra.Ahmadova@coe.int

Тел: +33 (0)3 90 21 28 44

Факс: + 33 3 88 41 27 05

www.coe.int/econcrime

**Заявление об ограничении
ответственности**

Настоящий документ был
подготовлен в рамках программы
«Партнерство в поддержку
надлежащего управления II «Совета
Европы и Европейского союза:
Региональный проект «Усиление мер
по предотвращению и борьбе с
экономическими преступлениями»,
финансируемый Европейским союзом
и Советом Европы.

Изложенные в настоящем документе
мнения ни в коем случае не следует
рассматривать как отражающие
официальную позицию Европейского
союза и/или Совета Европы.



СОДЕРЖАНИЕ

1	ВВЕДЕНИЕ	5
1.1	Международные стандарты.....	5
1.2	Зачем необходим кодекс поведения?	8
1.3	Регуляторный характер кодекса поведения	9
1.4	Взаимодействие с другими нормативно-правовыми актами	10
1.5	Специфика в отношении членов парламента	10
1.6	Процесс подготовки и принятия	11
2	ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПО ПОДГОТОВКЕ	13
2.1	Общая структура.....	13
2.2	Цель и сфера применения Кодекса	14
2.3	Общие принципы поведения (ценности)	15
2.3.1	Верховенство закона	15
2.3.2	Добропорядочность и неподкупность	16
2.3.3	Беспристрастность	16
2.3.4	Ответственность	18
2.3.5	Уважение	18
2.3.6	Заслуги.....	20
2.4	Анализ обязательств.....	21
2.4.1	Коррупция и мошенничество.....	21
2.4.2	Государственные закупки и заключение контрактов	22
2.4.3	Конфликт интересов	22
2.4.4	Подарки.....	27
2.4.5	Декларирование активов и/или дохода.....	33
2.4.6	Прозрачность	34
2.4.7	Взаимодействие с лоббистами.....	36
2.4.8	Защита конфиденциальной информации	40
2.4.9	Ответственность персонала.....	40
2.5	Реализация и обеспечение исполнения	41
2.5.1	Механизмы реализации	41
2.5.2	Информирование и уведомление	43
2.5.3	Обеспечение исполнения.....	44
2.5.4	Санкции.....	46
	ПРИЛОЖЕНИЕ 1: РЕКОМЕНДУЕМОЕ РУКОВОДСТВО ДЛЯ ДЕПУТАТОВ ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ И РАЗРЕШЕНИЮ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ	48
1	ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЕТ КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ?	48
2	ЧТО ОЗНАЧАЕТ «ЛИЧНЫЕ ИНТЕРЕСЫ», «ЛИЧНАЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ»?	49
3	ЧТО МЫ ПОДРАЗУМЕВАЕМ ПОД «ОБЩЕСТВЕННЫМ ИНТЕРЕСОМ»?	53
4	ВОСПРИЯТИЕ	53
5	ИЗБЕЖАНИЕ СИТУАЦИЙ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ	54
6	ЗАПРЕТ НА СОВМЕЩЕНИЕ	55

7	РОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСЛЕ УХОДА СО СЛУЖБЫ	55
8	ДЕКЛАРИРОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ	58



1 ВВЕДЕНИЕ

Настоящий инструментарий для подготовки кодексов поведения членов парламентов бы составлен в рамках программы Совета Европы/ЕС «Партнерство в поддержку надлежащего управления II» и ее регионального проекта «Усиление мер по предотвращению и борьбе с экономическими преступлениями». Изначально документ был составлен с целью оказания содействия парламентам в странах Восточного партнерства и представлял собой краткий инструментарий, который эти страны могли бы адаптировать с учетом своей специфики.

За основу настоящего инструментария взят «Европейский кодекс поведения всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении» от 2018 года (*European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance*), далее — «Европейский кодекс».¹ Европейский кодекс структурирован по главам, которые посвящены определенным регулируемым вопросам/темам. Кодекс предназначен для «всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении». В Разделе 3 настоящего инструментария приведена версия этих глав, адаптированная для применения к выборным представителям.

1.1 Международные стандарты

Кодексы поведения являются общепринятым компонентом международных стандартов управления и предотвращения коррупции. Особое значение имеют следующие:

- Европейский кодекс поведения всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении, принятый Советом Европы в 2018 году (см. выше).
- Рекомендации, предоставленные Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) касательно антикоррупционных органов, в частности в ходе Четвертого раунда оценки. Основное внимание в них уделяется, в частности, членам парламента, их кодексам поведения, конфликту интересов и лоббизму.²
- Рекомендации Совета Европы CM/Rec(2017)2 по правовому регулированию лоббистской деятельности в контексте принятия государственных решений и пояснительная записка.³

¹ Конгресс местных и региональных властей (2018), «Европейский кодекс поведения всех лиц, участвующих в местном и региональном управлении». Дата обращения: 30 октября 2019 г.

² См. «Четвертый раунд оценки ГРЕКО: Оценка и отчеты о выполнении». Дата обращения: 30 октября 2019 г.

³ Совет Европы (2017). «Рекомендации Совета Европы CM/Rec(2017)2 по правовому регулированию лоббистской деятельности в контексте принятия государственных решений и пояснительная записка» (*Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making and explanatory memorandum*). Доступно на сайте www.coe.int. Дата обращения: 12 октября 2019 г.

- Резолюция Совета Европы 97 (24) «О двадцати принципах борьбы с коррупцией», №15, призывы к «принятию выборными представителями кодексов поведения».⁴
- Статья 8 Конвенции ООН против коррупции (*the United Nations Convention against Corruption*), согласно которой «каждое Государство-участник стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций». В той же статье Конвенция призывает страны принимать во внимание прочие стандарты и инициативы региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, в том числе принятый ООН в качестве образца в 1996 году Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (*International Code of Conduct for Public Officials*), хоть он и носит общий характер и не касается конкретно выборных представителей.
- Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1214 (2000) «О роли парламента в борьбе с коррупцией», подчеркивающая, что «понятие о том, что парламентарии должны не только подчиняться букве закона, но и подавать всему обществу пример неподкупности, внедряя собственные кодексы поведения и обеспечивая их выполнение».⁵
- Брюссельская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ от 2006 г. «Резолюция об ограничении парламентской неприкосновенности в целях укрепления надлежащего государственного управления, добросовестности государственных должностных лиц и верховенства права в регионе ОБСЕ» в п. 12 призывает все парламенты государств-участников ОБСЕ «(а) разработать и опубликовать строгие стандарты этики и поведения на службе для парламентариев и их сотрудников; (b) создать эффективные механизмы представления парламентариями и их сотрудниками общественности финансовой информации и сведений о потенциальных конфликтах интересов; (c) учредить управление по вопросам соблюдения общественных стандартов, в которое можно будет направлять жалобы, касающиеся нарушения стандартов парламентариями и их сотрудниками; (d) установить процедуры эффективного и своевременного рассмотрения таких жалоб и принятия дисциплинарных мер в отношении парламентариев и их сотрудников в случае обоснованности жалоб».⁶

Другие международные руководства и сравнительные исследования:

⁴ Совет Европы (1997) «*Двадцать принципов борьбы с коррупцией*». Доступно на сайте www.coe.int. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁵ ПАСЕ (2000) *Резолюция 1214 (2000) «О роли парламента в борьбе с коррупцией» 1214 (2000)*. Доступно на сайте www.coe.int. Дата обращения: 28 октября 2019 г.

⁶ Парламентская ассамблея ОБСЕ (2006) «*Брюссельская декларация*». Доступно на сайте www.osce.org. Дата обращения: 28 октября 2019 г.



- Глобальная организация парламентариев против коррупции (ГОПАК, Global Organisation of Parliamentarians Against Corruption) выделила значительные ресурсы с целью предоставления руководства и методических указаний по рамочным документам о парламентской этике, собранные, в частности, в «Справочнике по парламентской этике и поведению», 2009 г. (*Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct*).⁷
- Межпарламентский союз, «Депутатский мандат: глобальные сравнительные исследования» (*The Parliamentary Mandate – A Global Comparative Study*), 2000 г.⁸
- Офис продвижения парламентской демократии, «Европейский парламент, парламентская этика: вопрос доверия» (*Parliamentary Ethics – A Question of Trust*), 2011 г.⁹
- Организация по безопасности и сотрудничеству (ОБСЕ), Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), «Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: Анализ существующей ситуации» (*Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*), 2012 г. (на английском, грузинском и русском языке).¹⁰
- Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ)/Леоне, «Кодексы поведения национальных парламентов и их роль в продвижении принципов честности и неподкупности: оценка» (*Codes of conduct for national parliaments and their role in promoting integrity: an assessment*), 2017 г.¹¹
- Программа развития ООН (ПРООН), «Кодексы поведения парламентариев: сравнительный анализ» (*Codes of Conduct for Parliamentarians, A Comparative Study*), 2008 г.¹²

⁷ Г. Пауэр (2009) «Справочник по парламентской этике и поведению: руководство для парламентариев», Всемирная рабочая группа ГОПАК по вопросам парламентской этики (GORAC Global Task Force on Parliamentary Ethics), ГОПАК/Вестминстерский фонд за демократию, 2009 г. Доступно на сайте <http://www.gopacnetwork.org>. Дата обращения: 29 октября 2019 г.

⁸ Межпарламентский союз, (2000) «Депутатский мандат: глобальные сравнительные исследования». Доступно на сайте www.ipu.org. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁹ ОПГД (2011) «Парламентская этика: вопрос доверия». Доступно на сайте <https://agora-parl.org>. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

¹⁰ БДИПЧ ОБСЕ (2012) «Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: Анализ существующей ситуации». Доступно на сайте <http://www.osce.org>. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

¹¹ БДИПЧ ОБСЕ (2017) «Кодексы поведения национальных парламентов и их роль в продвижении принципов честности и неподкупности: оценка». Доступно на сайте <https://www.oecd.org>. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

¹² Институт Короля Прадждахипок в поддержку Регионального центра ПРООН в Бангкоке (2008) «Кодексы поведения парламентариев: сравнительный анализ». Доступно на сайте <http://knjiznica.sabor.hr>. Дата обращения: 30 октября 2019 г.



- Проект Совета Европы в рамках Восточного партнерства «Законодательный инструмент по лоббированию» (*Legislative Toolkit on Lobbying*), 2016 г. (на английском и русском языке).¹³
- Проект Совета Европы в рамках Восточного партнерства «Законодательный инструмент по урегулированию конфликтов интересов» (*Legislative Toolkit on Conflicts of Interest*), 2015 г. (на английском и русском языке).¹⁴
- Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), «Руководство по разрешению конфликтов интересов на государственной службе» (*Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*), 2005 г.¹⁵

1.2 Зачем необходим кодекс поведения?

Для эффективного выполнения парламентом своих функций, он и его депутаты должны пользоваться достаточной степенью **легитимности** и **доверия** в обществе. К сожалению, зачастую парламенты, в том числе в странах Восточного партнерства, воспринимаются как весьма коррупционные органы. Согласно данным «Барометра мировой коррупции 2017» (*Global Corruption Barometer 2017*) организации «Трансперенси Интернешнл» (Transparency International) в Европе и Азии большее число респондентов (31%) считают выборных представителей коррумпированными в большей степени, чем представителей каких-либо других групп.¹⁶ Таким образом, меры по повышению легитимности парламентов могут играть ключевую роль в продвижении демократии. ГРЕКО «неизменно в своих отчетах подчеркивает важность того, что процесс подготовки и принятия кодекса поведения окажет существенное положительное влияние на работу и **публичный имидж** депутатов и парламента».¹⁷

Цель кодекса — установление стандартов поведения, к которым должны стремиться члены парламента и соблюдение которых можно от них ожидать. Несмотря на то, что кодекс может стать более или менее простым повторением/сборником существующих правовых норм поведения, в идеале он должен идти дальше, устанавливая положительные принципы **добропорядочности, честности и неподкупности**. Благодаря этому выборные представители смогут определять правильный образ действий и линию поведения в ситуациях, которые закон не регулирует так однозначно.

По этой же причине кодекс поведения не представляет собой исключительно антикоррупционный инструмент. И хотя кодекс должен повторять положения о запрете коррупционного поведения и регулировать такие вопросы, как конфликт интересов, политика подарков и лоббизм, его цель — **стимулировать** хорошее

¹³ Документ доступен по запросу, который необходимо отправить по электронной почте econcrime@coe.int.

¹⁴ Там же.

¹⁵ ОЭСР, (2005) «Руководство по разрешению конфликтов интересов на государственной службе». Дата обращения: 12 ноября 2019 г.

¹⁶ Трансперенси Интернешнл (2017) «Барометр мировой коррупции». Доступно на сайте <https://www.transparency.org>. Дата обращения: 22 июля 2019 г.

¹⁷ Молдова, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 32.



поведение в более широком положительном смысле. Возможно регулирование таких аспектов поведения, как этика и дисциплина на работе, поведение в ходе проведения законодательных процедур и в личной жизни, беспристрастность и объективность при исполнении обязанностей на государственной должности, конфликт интересов, подарки и т. д. Как подчеркивает ГОПАК в своей публикации, в странах, где парламентская демократия была установлена (или возобновлена) совсем недавно, кодекс поведения может также служить укреплению авторитета парламентского регламента.¹⁸

Хотя кодекс призван решить ряд ключевых вопросов поведения, эти вопросы могут отличаться в каждой стране. Например, неудовлетворительный уровень трудовой этики (например, низкая явка на парламентских заседаниях) может быть самой крупной проблемой в одной стране, тогда как в другой это может быть незаконное влияние частных интересов на голосование депутатов. Другими словами, кодексы должны решать ключевые вопросы (что нашло отражение в международных стандартах и рекомендациях), но при этом должны быть адаптированы с учетом национальной специфики.

1.3 Регуляторный характер кодекса поведения

Кодексы поведения занимают определенную нишу регуляторного спектра. Несмотря на то, что кодекс должен носить обязательный характер, его исполнение, как правило, будет в меньшей степени обеспечиваться принудительно, чем, скажем, антикоррупционные нормы уголовного кодекса. Тому есть две основные причины. Во-первых, тот факт, что кодекс является формой саморегулирования по определению подразумевает, что его исполнение будет обеспечиваться не внешним органом (например, органом принудительного исполнения), а самими членами парламента, к которым он применяется. Во-вторых, кодексы часто устанавливают положительные обязанности, а также запреты, ведь конечная цель — способствовать укреплению культуры добропорядочности, честности и неподкупности, которая априори исключает любые проявления коррупции или недобросовестного поведения. Разумеется, обеспечение исполнения положительных обязанностей также возможно (по сути, они представляют собой другой способ выражения запретов), и с этой целью кодекс безусловно должен предусматривать механизмы обеспечения исполнения (см. Раздел 2.5.4). Тем не менее, общая конечная цель заключается в том, чтобы добиться **добровольного соблюдения** норм. Это имеет важное значение для разработки и имплементации кодекса (см. ниже). Более того, ГРЕКО отмечает, что «кодексы зачастую менее статичны, чем законодательство, и со временем могут развиваться и изменяться».¹⁹

¹⁸ Справочник ГОПАК, стр. 13-14.

¹⁹ Турция, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 57.



1.4 Взаимодействие с другими нормативно-правовыми актами

Правила надлежащего поведения в парламентах часто отражены в разных нормативно-правовых актах:

- Правила внутреннего распорядка (например, дресс-код);
- Регламент (например, правила против «кнопкодавства»);
- Законы о честности, добропорядочности и неподкупности, антикоррупционное законодательство (например, нормы о декларировании активов);
- Законы о статусе членов парламента (например, нормы, регулирующие конфликты интересов и вопросы несовместимой деятельности).

Таким образом, в некоторых правовых системах понятие «кодекс» находит широкое толкование. В одних кодекс может состоять из ряда конкретных норм из разных законодательных актов, тогда как в других кодекс может представлять собой единый унифицированный документ. По этой причине вместо термина «кодекс поведения» Справочник ГОПАК вводит понятие «этический режим» или «система этики и поведения».²⁰

Тем не менее, время от времени ГРЕКО критикует такой подход разбросанных по разным документам норм, например, в Хорватии: «Положения о поведении, содержащиеся в уставах парламента, относятся к нормам приличия и ведения дебатов (например, надлежащее поведение во время проведения официальных процедур). Более того, действие Закона о предотвращении конфликта интересов распространяется на членов парламента и включает важные положения о подарках и конфликте интересов, но эти требования не всегда точно адаптированы к парламентским функциям».²¹ ГРЕКО видит дополнительную ценность кодекса поведения в том числе в том, что он объединяет все нормы, регулирующие вопросы добропорядочности, честности и неподкупности, в **один документ**: «Весьма очевидна дополнительная ценность консолидации всех правовых и регуляторных обязанностей депутатов в одном документе».²² «Необходимо задать рамки поведения членов парламента благодаря сведению в единый текст — будь это кодекс поведения или нормативно-правовой акт — принципов, призванных содействовать выполнению парламентских функций, всех обязанностей членов парламента и норм поведения, подходящего им как выборным представителям».²³

1.5 Специфика в отношении членов парламента

В соответствии с Разделом 1.1 международные типовые кодексы поведения существуют для публичных должностных лиц в целом. Следует учесть, что точное содержание кодекса необходимо адаптировать с учетом конкретной категории должностных лиц,

²⁰ Справочник ГОПАК, стр. 9.

²¹ Хорватия, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 34.

²² Албания, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 32.

²³ Португалия, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 47.



поведение которых он будет регулировать. В частности, требования, соблюдение которых должно (или может) требоваться от выборных представителей, не будут абсолютно совпадать с требованиями, предъявляемыми штатным государственным служащим. Две ключевые разницы заключаются в следующем:

- В случае с государственными служащими абсолютно правомерно требовать от них принятия объективных решений и беспристрастности во всех отношениях. Что касается выборных представителей, принимающих **политические решения**, которые правомерно основаны или могут быть основаны на альтернативном видении общественного блага, невозможно требовать полной объективности и беспристрастности. К примеру, политики и партии придерживаются разных взглядов относительно того, как должна выглядеть система социального обеспечения; с одной стороны, может казаться, что подход одних противоречит принципам справедливости и беспристрастности. Партия, представляющая рабочий класс, не будет издавать законы беспристрастно, равно как и партия, представляющая бизнес. Важно, чтобы Кодекс не переходил на те сферы, которые являются естественной основой политических дебатов и выражения несогласия.
- Традиционно положения, регулирующие конфликты интересов выборных представителей, отличаются от положений, регулирующих деятельность государственных служащих (штатных должностных лиц). К примеру, общепринятой практикой является требование к государственным служащим отказываться от принятия решений, влияющих или потенциально влияющих на личные интересы, которым по сути служит выборное должностное лицо. Такое требование к выборным представителям носит противоречивый и порой даже неконституционный характер. В целом, на выборных представителей налагаются менее жесткие ограничения относительно сохранения ими внешних интересов (таких, как должностей в частном секторе), чем на представителей исполнительной власти, поскольку их мандат по определению носит любительский характер и ограничен во времени.

Тем не менее, следует отметить, что в ряде случаев одни и те же кодексы поведения распространяются не только на членов парламента, но и на **членов правительства**. Именно так обстоит дело в Литве. «Термин «государственные политики» означает людей, избранных в порядке, предусмотренном законодательством, на пост члена Сейма, президента республики, члена Европейского парламента, члена местного совета или мэра или назначенных на должность члена правительства или заместителя мэра».²⁴

1.6 Процесс подготовки и принятия

Кодекс поведения будет неактуальным и малозначимым, если не будет широкого консенсуса в отношении его цели и содержания. Именно поэтому важно обеспечить инклюзивный процесс подготовки кодекса. Например, можно учредить парламентский комитет, в котором будут в достаточной степени представлены все

²⁴ Литва, Ст. 2 № 1, *Закон X-816 «О Кодексе поведения государственных политиков»* (*On the Code of Conduct For State Politicians*). Доступно на сайте <https://e-seimas.lrs.lt>. Дата обращения: 30 октября 2019 г.



политические партии. При таком сценарии комитет будет заниматься подготовкой проекта кодекса, который впоследствии будет распространен среди всех членов парламента для консультаций. Затем непосредственно на пленарном заседании парламента должны пройти его обсуждения. В своем Справочнике ГОПАК придает этому вопросу особое значение: «Парламентарии должны быть привлечены на каждом этапе разработки системы. Обеспечить это возможно различными способами, но на ранних этапах разработки следует привлекать максимально возможное число депутатов путем проведения общих обсуждений и дебатов. Позднее более эффективным будет делегирование задачи по написанию правил комитету, но этот процесс снова-таки должен сопровождаться консультациями и обсуждениями в рамках парламента».²⁵

На практике, тем не менее, это может быть непросто. В одном из случаев ГРЕКО отметила: «ряд депутатов, находящихся в оппозиции» объяснили экспертам ГРЕКО, что «подготовка этического кодекса провалилась на этапе работы Комитета согласования, поскольку, по их словам, проект кодекса был недостаточно обширным и перспективным. Они все пришли к согласию относительно необходимости такого этического кодекса/кодекса поведения для членов парламента. [...] Оценочная команда ГРЕКО была озадачена тем фактом, что, несмотря на то, что все собеседники, с которыми они общались на месте, подчеркивали необходимость введения комплексной системы этических норм/кодекса поведения депутатов парламента, это стремление не привело к принятию такого документа, невзирая на всю проделанную работу».²⁶ Тем не менее, «опыт показывает, что сам процесс разработки таких стандартов уже повышает осведомленность депутатов в вопросах честности и неподкупности, стимулирует их занимать проактивную позицию в сложных этических ситуациях и, не в последнюю очередь, демонстрировать свою приверженность интересам общественности. Таким образом, выработка этических стандартов требует значительного участия самих членов парламента».²⁷

В Северной Македонии ГРЕКО высоко оценила внедренный механизм **ответственности**: «Кодекс требует, чтобы все депутаты прямо и открыто, под роспись, обязывались соблюдать положения кодекса. Подобная лучшая практика может вдохновить другие страны-участницы ГРЕКО дополнять собственные стимулирующие механизмы и деятельность, связанные с принятием и исполнением кодекса поведения парламентариев и других категорий государственных должностных лиц».²⁸

²⁵ Справочник ГОПАК, стр. 10.

²⁶ Турция, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 55 и 57.

²⁷ Турция, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 57.

²⁸ Северная Македония, Второй доклад о выполнении рекомендаций, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 10.



2 ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПО ПОДГОТОВКЕ

Настоящий раздел представляет собой руководство по подготовке конкретных положений кодекса. Он структурирован по главам, в основе которых частично лежит Европейский кодекс. Несмотря на то, что в центре внимания Европейского кодекса находятся только депутаты местных и региональных советов, он все еще является значимым ориентиром и для национальных парламентов: по сути, нормы надлежащего поведения одинаковы будь то в федеральном парламенте Германии или Италии, или же в одном из их региональных советов. В настоящее пособие включены дополнительные главы, в частности, в отношении конфликта интересов, в которые Европейский кодекс не углубляется до той степени детализации, которая необходима для инструментария по подготовке. На включение дополнительных глав авторов вдохновили другие международные документы, такие как Международный кодекс поведения ООН или сравнительные анализы, как, например, Исследование ГОПАК (*GOPAC Study*). В комплексе главы могут быть использованы в качестве базовой структуры конкретного кодекса поведения выборных должностных лиц. Главы формируют три основных направления: общие положения, принципы и ценности, детальные положения с учетом специфики и положения о внедрении и обеспечении исполнения. Расположение разделов не соответствует в полной мере их месту в Европейском кодексе. К примеру, некоторые общие категории отсюда (тот же «конфликт интересов») в настоящем инструментарии помещены в главу, посвященную анализу обязательств.

2.1 Общая структура

В исследовании ГОПАК «этический и поведенческий режим» состоит из трех компонентов²⁹:

- i) **Принципы:** общие этические принципы, которые должны соблюдать все депутаты представительных органов.
- ii) **Правила:** детальные положения, определяющие нормы допустимого и недопустимого поведения и образа действий членов парламента.
- iii) **Нормативная база:** механизмы обеспечения соблюдения правил и применения санкций.

Европейский кодекс во многом следует такому подходу, поэтому представляет собой **базовую модель** для настоящего инструментария. Тем не менее, она была видоизменена по двум причинам: Европейский кодекс распространяется как на назначаемых, так и на выборных должностных лиц. Положения, применимые к назначаемым должностным лицам, не всегда могут быть должным образом

²⁹ Г. Пауэр, «Справочник по парламентской этике и поведению: руководство для парламентариев», Всемирная рабочая группа ГОПАК по вопросам парламентской этики, ГОПАК/Вестминстерский фонд за демократию, 2009 г. Доступно на сайте <http://www.gopacnetwork.org>, стр. 10. Дата обращения: 29 октября 2019 г.



адаптированы для выборных лиц. Кроме того, к выборным лицам могут относиться не только представители выборных органов и советов, но и мэры или другие выборные должности. Более того, в пояснительной записке к Европейскому кодексу не всегда содержатся объяснения, касающиеся конкретного **контекста парламентов**. Таким образом, настоящий инструментарий в большей степени адаптирует Европейский кодекс с учетом конкретных потребностей депутатов.

2.2 Цель и сфера применения Кодекса

Европейский кодекс:

Статья 1 — Цель кодекса

Цель настоящего Кодекса — содействие формированию культуры честности, неподкупности и добропорядочности в сфере государственного управления путем установления принципов и стандартов поведения, ожидаемых от всех участников.

Статья 2 — Сфера применения Кодекса

Настоящий Кодекс применяется ко всем лицам, участвующим в государственном управлении на местном и региональном уровне.

Во второй главе кодекса необходимо описать его цели, задачи, а также лиц, на которых распространяется его действие. Здесь все достаточно просто. Тем не менее, кодекс для депутатов парламентов должен устанавливать **сферу действия, охватывающую исключительно депутатов**. Цель кодекса может быть сформулирована аналогично Европейскому кодексу, но может быть и более детальной. Например, в Кодексе поведения членов парламента Великобритании его цель указана следующим образом:

«1. Цель настоящего Кодекса поведения — оказание содействия всем членам в осуществлении обязанностей перед Парламентом, своими избирателями и широкой общественностью путем:

- a) установления стандартов и принципов поведения, ожидаемого от всех членов парламента при исполнении обязанностей;*
- b) определения правил поведения, которые подкрепляют эти стандарты и принципы и которые все члены парламента обязаны соблюдать; и*
- c) обеспечения благодаря этому общественного доверия к стандартам, соблюдение которых ожидается от всех членов парламента, а также к стремлению и готовности парламента поддержать и выполнять эти правила».*³⁰

³⁰ Великобритания, (2019) «Кодекс поведения членов парламента» (*The Code of Conduct for Members of Parliament*). Доступно на сайте <https://publications.parliament.uk>. Дата обращения: 29 октября 2019 г.



2.3 Общие принципы поведения (ценности)

Цель этого Раздела — определение ключевых принципов или ценностей, лежащих в основе Кодекса, на которых базируются все его дальнейшие положения. В идеале полный список принципов должен стать отражением национального консенсуса, или же это должен быть согласованный список, выработанный в ходе внутреннего процесса. К примеру, в Великобритании почти все кодексы поведения государственных служащих начинаются с 7 принципов поведения в публичной сфере (*The Seven Principles of Public Life*), разработанные Комитетом по стандартам публичной сферы. Ниже приведены эти 7 принципов:³¹ самоотверженность; честность и неподкупность; объективность; открытость и прозрачность; подотчетность и ответственность; лидерство. Литовский кодекс поведения государственных политиков (статья 4) предусматривает следующие принципы поведения: уважение к отдельному человеку и государству; справедливость; честность; прозрачность и публичность; порядочность; образцовость; самоотверженность; беспристрастность; и ответственность.³²

2.3.1 Верховенство закона

Европейский кодекс:

Статья 3 — Верховенство закона

Все участники обязаны во всех случаях действовать в соответствии с законом.

Большинство кодексов поведения повторно устанавливают обязанность должностных лиц соблюдать и уважать закон. Для членов парламента это означает в первую очередь соблюдение правил, регулирующих деятельность парламента. Таким образом, согласно статье 2 Кодекса поведения Палаты представителей конгресса США (*Code of Official Conduct of House of Representatives*):

*«Член, делегат, постоянный представитель, должностное лицо или сотрудник Палаты должен соблюдать дух и букву Регламента Палаты и правила должным образом учрежденных комитетов».*³³

Интересной точкой зрения в этом положении представляется обязанность соблюдать не только букву, но и дух регламента. Такое положение никогда бы не включили в обычный закон, но оно хорошо иллюстрирует «добавленную стоимость», которую кодекс поведения может привнести в систему нормативного регулирования: кодекс побуждает выборных должностных лиц вести себя подобающим образом (и помогает им в этом) даже в ситуациях, где закон не регламентирует правильный способ действий

³¹ Великобритания (1995) *«7 принципов поведения в публичной сфере»* (*Guidance: The 7 Principles of public life*). Доступно на сайте <https://www.gov.uk>. Дата обращения: 29 октября 2019 г.

³² Литва, *«Закон об утверждении, вступлении в силу и применении Кодекса поведения государственных политиков»* (*Law on the Approval, Entry into Force and Implementation of the Code of Conduct for State Politicians*) Доступно на сайте <https://e-seimas.lrs.lt>. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

³³ Палата представителей Конгресса США, *«Кодекс поведения членов Палаты представителей»*. Доступно на сайте <https://ethics.house.gov>. Дата обращения: 1 ноября 2019 г.



2.3.2 Добропорядочность и неподкупность

Добропорядочность можно определить как честность и строгую приверженность этическим принципам и ценностям. Несмотря на то, что в Европейском кодексе принцип добропорядочности, честности и неподкупности не описан четко, международные стандарты и документы часто называют его ключевым принципом поведения, в частности, статья 8 Руководства по осуществлению Конвенции ООН против коррупции (*Legislative Guide to Implementation of UNCAC*). Он также выступает ключевым принципом в ряде стран, среди которых ярким примером является Великобритания. Снова-таки, позиционирование честности и неподкупности в качестве главной ценности подчеркивает тот факт, что регулирование вопросов этики связано не просто с темой законности. Европейский кодекс надлежащего административного поведения раскрывает принцип **добропорядочности, честности и неподкупности** следующим образом:

*«Государственные служащие руководствуются чувством приличия и во всех ситуациях ведут себя таким образом, который смог бы выдержать самое пристальное внимание и жесткий контроль со стороны общественности. Это обязательство не сводится лишь к действиям в рамках закона».*³⁴

Нет никаких причин, почему это же суждение нельзя применить и к депутатам.

2.3.3 Беспристрастность

Европейский кодекс:

Статья 8 – Беспристрастность

При принятии решений и выполнении действий все участники должны демонстрировать непристрастность и избегать любых проявлений предвзятого мнения и фаворитизма, включая кумовство.

Статья 6 – (Уважение и) недискриминация

Все участники (...) должны прилагать усилия для формирования и укрепления недискриминационной культуры справедливости и толерантности, в которой ценится многообразие. (Более подробная информация по теме «Уважение» содержится в Разделе 2.3.5 ниже).

Принцип непристрастности (в сущности, недискриминации) на самом деле является компонентом объективности (принятие решений на основании доказательств и фактов). Возможно использование объективности в качестве ключевой ценности/принципа кодекса. Именно так обстоит дело, например, в Великобритании

³⁴ Омбудсмен Европейского союза (2001) «Европейский кодекс надлежащего административного поведения» (*European Code of Good Administrative Behaviour*), стр. 8. Доступно на сайте <https://www.statewatch.org>. Дата обращения:

24 октября

2019 г.



(см. выше). Как говорилось ранее, в случае с выборными должностными лицами важно аккуратно толковать объективность и беспристрастность. Выборные должностные лица принимают решения, которые традиционно или часто по своей природе носят предвзятый характер: зачастую нет единого правильного ответа, и принимаемое решение отражает результат политических (не научных) дебатов. И все-таки может быть вполне правомерным установить некое общее обязательство или скорее побуждение — т.е. такое обязательство, которое не подлежит принудительному исполнению — аргументированно обосновать важные решения.

То же самое относится и к принципу недискриминации, который в большей или меньшей степени схож с принципом беспристрастности. Опять же, самому характеру политики присуще занимать определенную позицию и поддерживать ту или иную сторону. Партии и их представители отстаивают и защищают разные интересы. Назначения на должности в парламенте/совете зачастую и даже в первую очередь определяются политической принадлежностью и только во вторую очередь другими критериями, таким как знания и опыт, например. В настоящем пособии «дискриминация» понимается не как политическая ангажированность, а как дискриминирующее поведение, к примеру, несправедливое обращение с депутатами определенного пола, сексуальной ориентации или этнического происхождения.

Ниже представлены примеры положений о недискриминации.

В Грузии статья 3.М) Кодекса этики членов парламента предусматривает, что:

*«При общении с коллегами член парламента не имеет права проявлять по отношению к ним дискриминацию и проводить между ними различия по признаку расы, этнического происхождения, пола, вероисповедания или по другим причинам. Кроме того, он/она не должны просить работников аппарата Парламента выполнять работу, выходящую за рамки их должностных обязанностей».*³⁵

В Черногории статья 4 Этического кодекса членов парламента констатирует:

«При выполнении своих обязанностей, а также при принятии решений депутаты парламента обязаны выполнять свои обязанности, избегая предвзятости и дискриминации по признаку расы, религии, пола, национальности, возраста, семейного статуса, сексуальной ориентации, социального и финансового положения или любого другого отличия...».

Похожее положение находим и в Латвии:

«Член парламента соблюдает принципы уважения прав человека и при обосновании своих решений не прибегает к критериям расы, пола, цвета кожи, национальности, языка, религиозных убеждений, социального статуса или состояния здоровья» (Кодекс поведения Сейма (Saeima Code of Conduct), №8).

Согласно статье 8 Правил этического поведения Милли Меджлиса (парламента) Азербайджана:

³⁵ Грузия, [«Кодекс этики членов парламента»](http://www.parliament.ge). Доступно на сайте www.parliament.ge. Дата обращения: 13 ноября 2019 г.



«Депутат при исполнении своих обязанностей должен быть беспристрастным и воздерживаться от того, чтобы предоставлять преимущества какому-либо лицу или группе лиц по расовому, этническому, языковому, половому, социальному, имущественному, должностному или религиозному признаку и не должен создавать условия для таких преимуществ».

2.3.4 Ответственность

Европейский кодекс:

Статья 4 – Ответственность

Все участники несут ответственность за свои решения и действия и должны быть готовы подробно их аргументировать.

Положение «Все участники несут ответственность за свои решения и действия и должны быть готовы подробно их аргументировать» необходимо изменить или интерпретировать с осторожностью таким образом, чтобы оно не налагало чрезмерных требований на выборные должностные лица. В конечном итоге выборные должностные лица несут ответственность перед электоратом за свои решения, хотя напрямую они могут быть подотчетны механизмам внутреннего контроля по таким вопросам, как расходы, использование служебного положения, оскорбления во время пленарных дебатов, отсутствие на заседаниях и т.д.

Членам парламента не всегда возможно подробно аргументировать все свои решения: иногда депутат принимает в какой-то определенный день десятки, если даже не сотни решений на разном уровне (в своем депутатском офисе, общественной приемной, парламентских группах, комитетах, пленарных, партийных заседаниях и т.д.). Тем не менее, члены парламента должны быть готовы обосновать (аргументированно) важные решения, такие как проекты законов или предлагаемые изменения в законодательство, или предоставить другую ключевую информацию, которую запрашивают средства массовой информации, избиратели или другие заинтересованные стороны. Несмотря на то, что существующие кодексы поведения выборных должностных лиц прямо не регулируют этот принцип, традиционно он лежит в основе парламентских процедур, и отсюда следует, например, что проекты законов должны содержать пояснительные записки, разъясняющие вносимые предложения. Следует учесть, что аргументация может быть политической и не должна носить полностью объективный характер: исходя из комментариев относительно беспристрастности в Разделе 1.4, аргументы, к которым может прибегать выборное должностное лицо от партии, представляющей интересы рабочих, будут отличаться от аргументов лица, представляющего партию бизнеса. В пункте 2.4.6 содержится более подробная информация о мерах, позволяющих обеспечить прозрачность законодательного процесса.

2.3.5 Уважение

Европейский кодекс:



Статья 6 — Уважение (и недискриминация)

Все участники должны уважать друг друга... (Более подробно о недискриминации см. выше пункт 2.3.3 «Беспристрастность»).

В некотором виде принцип уважения присутствует фактически во всех кодексах поведения. В контексте парламента понятие «уважение», пожалуй, лучше всего рассматривать в разделе «Поведение в парламенте», делая акцент на уважительном и учтивом отношении к коллегам-депутатам, а также на недопущении бестактного, агрессивного или грубого поведения и т.д. Важно не прибегать к чрезмерному регулированию: например, пленарным дебатам необходима некоторая степень свободы выражения, и по своей природе они «жестче» (и менее уважительны), чем, скажем, общение между сотрудником регистрационной службы и гражданином. Тем не менее, установление понятия уважения в качестве руководящего принципа поведения в парламенте является неотъемлемой частью формирования здоровой политической и гражданской культуры, а также для установления рамок проведения пленарных дебатов. Например, расистские оскорбительные выражения или проявление полного неуважения к коллегам-парламентариям может и должно приводить к последствиям. Таким образом, несмотря на положения о неприкосновенности, которые защищают депутатов от уголовного преследования, члены парламента обычно не освобождаются от санкций, налагаемых парламентом за нарушения норм поведения. Примером может служить ст. 46 Конституции Германии: «Депутат не может подвергаться судебному преследованию, дисциплинарному взысканию или иным образом быть призван к ответу за пределами Бундестага за голосование, какое-либо выступление или обсуждения в Бундестаге или в рамках любого из его комитетов. Это положение не относится к клеветническим оскорблениям» (добавлен акцент).

Важно обеспечить, чтобы положение об уважении применялось не только к тому, как депутаты обходятся друг с другом, но и к тому, как они общаются со всеми соответствующими участниками, включая работников аппарата парламента и граждан в целом.

Статья 6 Этического кодекса членов парламента Черногории устанавливает, что:

«В общении друг с другом, а также с другими людьми и общественностью члены парламента обязаны в любой ситуации действовать уважительно и учтиво, избегая выражений, которые могут оскорбить или унижить достоинство другого человека или группы (...).»

Статья 7 добавляет:

«Члены парламента обязаны при любых обстоятельствах избегать нанесения урона репутации других депутатов и самого парламента своим поведением, письменными и устными высказываниями (...).»

Формулировка пункта №7 Кодекса поведения Сейма Латвии схожа:

«Член парламента избегает употребления слов, жестов и выполнения других действий, который могут быть оскорбительны для других, а также не делает



дискредитирующие или иные неподобающие заявления, которые могут запятнать репутацию Сейма».

Уважение касается и уважения к **достоинству и авторитету парламента** как такового. Этот принцип, или ценность, объясняет правила поведения, например, следующие правила из Кодекса поведения Сейма Латвии:

«Член парламента не допускает позерства на трибуне» (№19).

«Член парламента не появляется часто в общественных местах, если он/она находится под воздействием алкоголя или психотропных веществ или имеет неблагодарный вид» (№14).

«В здании Сейма член парламента подобающе одет и ухожен». (№14).

Местной особенностью является следующее правило, введенное Парламентом земли Мекленбург-Передняя Померания на северо-востоке Германии:

«В стенах парламента недопустимо ношение модной одежды и аксессуаров фирмы Thor Steinar, Conspangle [...], а также других модных брендов, ориентированных на потребителей, придерживающихся крайних взглядов». (Приложение 3 к § 13 Правил поведения в парламенте).

2.3.6 Заслуги

Европейский кодекс:

Статья 7 — Заслуги

Управление человеческими ресурсами должно руководствоваться принципами оценки по заслугам и профессионализма.

Этот принцип лишь отчасти относится к депутатам, поскольку последние не являются частью иерархии исполнительной власти. Тем не менее, они важны для организации процессов управления парламентом. Из-за близости к депутатам процедур найма на административные позиции в парламенте они сопряжены с высоким риском быть продиктованными политической принадлежностью, а не заслугами. Депутаты не должны вмешиваться в процедуры найма или даже создавать впечатление оказания такого влияния.

В этом контексте можно отметить запрет, содержащийся в прошлой Конституции Таиланда, в соответствии с которой членам Палаты представителей и сенаторам запрещалось вмешиваться в процессы подбора, назначения, перестановок, перемещения, продвижения по службе и повышения зарплат государственных служащих, занимающих штатную должность или получающих штатную заработную плату.³⁶

³⁶ Конституция Королевства Таиланд 1997 года (В. Е. 2540), ст. 111 и ст. 128, выдержки из *Исследования ПРООН*, стр. 78. Дата обращения: 30 октября 2019 г.



2.4 Анализ обязательств

2.4.1 Коррупция и мошенничество

Европейский кодекс:

Статья 10 – Коррупция и мошенничество

Все участники должны не допускать злоупотребления служебным положением для получения личной выгоды, равно как и хищения государственных средств.

Общий запрет на совершение коррупционных действий является стандартной составляющей любого кодекса поведения. Например, Кодекс Великобритании гласит:

«Принятие взятки членом парламента, влияющее на его/ее поведение как члена парламента, включая любой гонорар, компенсацию или вознаграждение в связи с повышением по службе или в связи с выражением несогласия в отношении какого-либо закона, ходатайства или другого вопроса, которые были поданы или которые собираются подать на рассмотрение в Палату или в любой комитет Палаты, противоречит закону о парламенте».³⁷

Более конкретные положения могут касаться менее явных форм коррупции или соответствующего неправомерного поведения, таких как прием на работу в парламент родственников. В Австрии членам нижней палаты парламента запрещено нанимать родственников в качестве личных помощников, чья зарплата выплачивается из государственных средств.³⁸ В Великобритании члены парламента могут нанимать на работу членов семьи, но они обязаны декларировать данный факт.³⁹ В 2013 году, после на шумевшего скандала, парламента Баварии принял поправки к документу, которые запрещают принимать на работу членов семьи до четвертой степени родства. Не разрешается даже прием на работу родственников других членов парламента до третьей степени родства.⁴⁰ После скандала, связанного с созданием фиктивных рабочих мест, Франция запретила депутатам принимать на работу близких родственников. В случае нарушения этой нормы предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком до трех лет и штрафа на сумму в €45 тыс. Более дальние родственники, как например двоюродные братья и сестры или дальние родственники супруги/супруга могут быть приняты на работу, но депутаты обязаны об этом сообщить. Запрет на прием на работу и обязательство сообщать о приеме на работу дальних родственников также применяется в случае «перекрестного трудоустройства», то есть когда политики принимают на работу близких родственников других депутатов или министров.⁴¹

³⁷ Великобритания (2019) «Кодекс поведения членов парламента», статья 13. Доступно на сайте <https://publications.parliament.uk>. Дата обращения: 29 октября 2019 года.

³⁸ ОБСЕ, Анализ существующей ситуации, стр. 50

³⁹ ОБСЕ, Анализ существующей ситуации, стр. 50

⁴⁰ Парламент Баварии «Нормативно правовой акт, который вносит поправки в закон Баварии» (на немецком языке). Доступно на сайте <https://www.bayern.landtag.de>. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁴¹ Издание The Local (2017), «Франция запрещает членам парламентам принимать на работу членов семьи». Доступно на сайте <https://www.thelocal.fr>. Дата обращения: 30 октября 2019 г.



2.4.2 Государственные закупки и заключение контрактов

Европейский кодекс:

Статья 11 — Государственные закупки и заключение контрактов

На всех этапах закупочного цикла решения и действия должны осуществляться на основании справедливых, четких и открытых процедур, при этом закупочная комиссия должна иметь право пересмотреть любое такое решение. Участники торгов должны демонстрировать ответственное и честное поведение и воздерживаться от оказания ненадлежащего влияния на процесс проведения торгов.

Данный принцип лишь частично применим к депутатам, так как они не являются частью иерархии исполнительной власти. Однако этот вопрос представляет важность для аппарата парламента, который приобретает услуги, связанные с публикациями, закупкой канцелярии, командировками и т.д. Снова-таки, существует риск, что процессы закупок в аппарате парламента будут осуществляться по политическим критериям, а не исходя из качества предложения о закупках. Члены парламента должны избегать любого вмешательства в процедуры закупки или даже создания впечатления о том, что такое воздействие имеет место (такой же подход применяется и в отношении управления человеческими ресурсами в парламентах, см. выше пункт 2.3.6). Например, в Статье 11 Кодекса поведения Сейма Латвии, указано, что

«Член парламента не должен использовать свое влияние в целях незаконного получения положительного решения со стороны органа государственного управления».

2.4.3 Конфликт интересов

Европейский кодекс:

Статья 9 — Конфликт интересов

Все участники должны избегать любого конфликта интересов или ситуаций, которые могут выглядеть как конфликт между личными интересами и служебными обязанностями.

Политика в отношении конфликта интересов должна основываться на принципах прозрачности, подотчетности и ответственности.

Все участники должны соблюдать требования действующих нормативно-правовых положений в отношении предания гласности и отслеживания их прямых и косвенных личных интересов также, как и других полномочий, функций или рода деятельности, или изменений в активах и обязательствах.

Статья 12 — Политика «вращающихся дверей»

При выполнении своих обязанностей участники не должны предпринимать какие-либо действия в целях получения личных и/или профессиональных преимуществ сразу после их освобождения от выполнения должностных функций.

Положения о конфликте интересов обычно являются ключевым компонентом Кодекса поведения. Как и в отношении всех должностных лиц, в данном случае механизмы регулирования конфликта интересов могут быть разделены на три основные категории:

Общие положения. Во-первых, рекомендуется дать общее определение конфликта интересов, как, например:

*«Конфликт интересов возникает в ситуации, когда у должностного лица есть личная заинтересованность, которая влияет или может повлиять на беспристрастное и объективное исполнение таким должностным лицом должностных обязанностей».*⁴²

Стоит отметить, что конфликт интересов не является актом коррупции, а представляет ситуацию, которая может привести к коррупции.

Во-вторых, следует включить общее требование к членам парламента избегать ситуаций конфликта интересов. Например, Кодекс поведения членов парламента Латвии предусматривает в статье 9 следующее:

«Член парламента не должен допускать конфликта интересов между частными или общественными интересами, а также избегать ситуаций, которые могут создать видимость существования такого конфликта интересов. Член парламента не должен принимать приглашения, участвовать в мероприятиях и должен пытаться избегать любых других ситуаций, которые могут дать повод для подозрения в существовании конфликта интересов, или которые могут нанести ущерб репутации Сейма».

В статье 2 Кодекса поведения Национальной Ассамблеи Франции данное обязательство выражено в качестве общего обязательства сохранять независимость:

*«Ни при каких обстоятельствах члены Национальной Ассамблеи не могут поставить себя в ситуацию зависимости от физического или юридического лица, которая могла бы помешать им выполнять свои обязанности в соответствии с данным Кодексом».*⁴³

Обязательство декларировать внеслужебные интересы. Сюда входят предпринимательская деятельность, работа по совместительству, членство в уставных органах компаний, владение значительной долей собственности и т.д. Хорошие примеры подробного описания требований можно найти в Кодексе поведения

⁴² Совет Европы (2000) *Приложение к Рекомендации № R(2000) 20 «Типовой кодекс поведения государственных служащих»* (Appendix to Recommendation No. R (2000) 10 Model code of conduct for public officials) статья 13.1. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁴³ Франция, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, стр. 14-15.



парламента Германии (Бундестаг)⁴⁴ или Палаты общин Великобритании⁴⁵. В некоторых странах, например, в Армении (с января 2020 года), Албании или Украине включено требование о декларировании интересов.

Положения о запрете на совмещение должностей и/или деятельности. Существуют положения относительно совмещения других определенных интересов при одновременном исполнении функций члена парламента, таких как трудоустройство или выполнение управленческих функций в частных компаниях. Важно отметить, что положения относительно несовместимости должны быть менее строгими для выборных должностных лиц, чем для штатных служащих, и во многих странах дело так и обстоит, хотя на практике ситуация сильно варьируется. В Западной Европе (например, в Великобритании) ограничения относительно внешней занятости или наличия интересов, как правило, очень незначительны, за исключением определенных официальных должностей (судья, государственный служащий и т.д.) и интересов. В некоторых странах Центральной и Восточной Европы, на Балканах и в регионе Восточного партнерства существуют более жесткие запреты (например, в Албании, Армении и Черногории). Однако при наличии международного консенсуса по данному вопросу, возможно, стоит комбинировать **некоторые ограничения** на осуществление внеслужебной деятельности с **обязательством декларировать** такие интересы на ежегодной основе и/или в определенном порядке, в зависимости от ситуации.

Правила в отношении конфликтов интересов в отдельных случаях. Существуют положения, определяющие поведение члена парламента в «ситуационном» конфликте интересов, возникающем при исполнении членом парламента его функций. Примеры в данном случае включают ситуацию, когда законодатель голосует по вопросу назначения на должность, а кандидат является членом семьи, или когда идет голосование относительно предоставления субсидии определенной компании, в которой члену парламента принадлежит значительная часть капитала компании. В большинстве стран для штатных должностных лиц в таких ситуациях существует требование сообщить о наличии такого конфликта интересов и отказаться от участия в процессах или вопросах, где у них есть такой интерес.

И снова, ситуация с выборными должностными лицами не так проста. В большинстве европейских стран от членов парламента требуется сообщить о таком конфликте интересов. Во Франции:

«Члены Национальной Ассамблеи обязаны раскрыть информацию относительно любых личных интересов, которые могут повлиять на их общественную деятельность, и предпринять все шаги для решения любого

⁴⁴ Германия, «Кодекс поведения членов немецкого Бундестага». Доступно на сайте <https://www.bundestag.de>. Правило 1.1-2. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁴⁵ Палата общин, «Руководство по правилам поведения членов палаты», часть 1. Доступное на <https://publications.parliament.uk>. Дата обращения: 20 октября 2019 г.



такого конфликта интересов исключительно на благо общественных интересов».⁴⁶

Согласно Статье 11.3 Кодекса поведения парламентариев в Азербайджане:

«[Депутат должен раскрывать информацию относительно личных интересов, которые могут возникнуть по вопросу обсуждения, до его/ее выступления на сессии Национального собрания (Милли Меджлиса), комитета, комиссии или публичных дискуссий данного органа, а также устно проинформировать об этом председателя собрания. Раскрытая депутатом информация о конфликте интересов включается в протокол сессий Милли Меджлиса и публикуется на вебсайте данного органа».

Правило 6 Кодекса Германии содержит специальное положение исключительно для членов комитетов:

«Каждый член Бундестага, получающий вознаграждение за осуществляемую им/ею деятельность, касающуюся предмета обсуждений в комитете Бундестага, до проведения соответствующих обсуждений должен как член такого комитета раскрыть любую связь между такими интересами и предметом обсуждения, когда это не очевидно из информации, опубликованной согласно Правилу 3».

Отсутствие правил, регулирующих уведомление об индивидуальных конфликтах интересов, постоянно вызывало беспокойство ГРЕКО. Поэтому часто ГРЕКО «рекомендовала установить в рамках Национальной Ассамблеи механизм уведомления в случае индивидуального конфликта интересов членов парламента, при этом обеспечить мониторинг функционирования такого механизма»⁴⁷ или «ввести требования специального раскрытия информации в отношении возможного конфликта между частными интересами конкретного члена парламента и обсуждаемым на парламентарских заседаниях вопросом – на пленарных заседаниях или в комитетах парламента — или при выполнении другой работы, входящей в его/ее полномочия».⁴⁸

Тем не менее, в очень немногих странах от депутатов требуют отказаться от участия в голосовании в парламенте по вопросу, в котором у них есть интерес (таким исключением является Канада). Члены парламента регулярно голосуют по вопросам, которые затрагивают их интересы, например, изменения в налоговом законодательстве. И самое важное, это бы противоречило установленной конституцией роли члена парламента (быть представителем). Поэтому некоторые кодексы сужают значение термина «конфликт интересов» и включают в данное понятие только явные и прямые интересы, касающиеся лично самого должностного лица. Например, в Статье 4.i Кодекса поведения верхней палаты парламента Республики Ирландия (Сенад Эрен) указано, что:

⁴⁶ Франция, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, стр. 14-15.

⁴⁷ Албания, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 35.

⁴⁸ Австрия, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 27.



*«Конфликт интересов не существует в том случае, если член парламента или другое лицо получает выгоду только лишь как член общества или более широкого класса людей».*⁴⁹

И все же могут быть случаи, когда для члена парламента уместно воздержаться от участия в голосовании или заседаниях. Пример выделения субсидии для его/ее компании является очевидным случаем. Заседание Комитета, в который входит член парламента, по вопросу, где у данного должностного лица есть прямой финансовый интерес, представляет еще один такой пример (такое заседание может быть дискредитировано в случае участия такого члена парламента). В Палате представителей Австралии, например, регламент 231 предписывает:

*«Ни один член палаты не может заседать в комитете, если у него/ее есть определенный, прямой финансовый интерес в вопросе, рассматриваемом комитетом».*⁵⁰

В этом отношении кодекс поведения также может быть полезным инструментом, так как устанавливает правила поведения, которые являются обязательными. Например, Кодекс этики Ассамблеи города Праги требует от своих членов декларировать любой случай, когда обсуждаемый на Ассамблеи вопрос каким-либо образом касается такого члена Ассамблеи, членов его/ее семьи или близкого ему/ей человека, а также физического или юридического лица, с которым у него/нее установлены бизнес-отношения. Также Кодекс указывает, что член Ассамблеи «не должен принимать участия в обсуждении или голосовании по такому вопросу» (добавлено выделение).

Как в случае рекомендуемых, так и обязательных положений относительно исключения членов парламента из определенных процессов, важно, чтобы такие положения применялись только в ситуациях, в которых дело касается непосредственных индивидуальных интересов члена парламента. Дальнейшие рекомендации можно найти в Законодательном инструментарии по вопросу конфликта интересов Совета Европы.

Особый конфликт интересов возникает в ситуации, когда **члены парламента** выполняют функции в **правительстве**. Их деятельность в правительстве может быть на пользу их избирательному округу, в результате чего это обеспечивает им переизбрание. Кодекс поведения парламента Мальты (Статья 27) может служить примером в этом отношении:

«Когда министру необходимо принять решение, которое может значительно повлиять на его избирательный округ, он должен предпринять все необходимые меры предосторожности, чтобы избежать возможного конфликта интересов».

Ограничения после окончания действия полномочий. В целом, это обычная практика в отношении всех должностных лиц устанавливать ограничения, касающиеся принятия предложений о работе от внешних субъектов (например, компаний), с

⁴⁹ Ирландия, «Кодекс поведения Сенат Эрен Республики Ирландия». Доступно на сайте www.data.oireachtas.ie. Дата обращения: 31 октября 2010 г.

⁵⁰ Совет Европы, (2015) «Законодательный инструментарий по урегулированию конфликтов интересов» (на английском и русском языке), стр. 61 (добавлен акцент).



которыми у должностного лица существовали официальные контакты – например, компания, относительно которой он/она осуществлял регулятивный надзор. В случае выборных должностных лиц, было бы нецелесообразно и несправедливо запрещать членам парламента работать с лицами, которые получили выгоду от каких-либо действий, предпринятых ними в парламенте. Однако, как и в случае обязательств о добровольном сложении полномочий, в ситуации, когда член парламента непосредственно принимал решение в вопросе, касающемся конкретного лица, например, в качестве члена Комитета по расследованию банковского скандала, ему/ей было бы целесообразно воздержаться от принятия предложений о работе в соответствующих компаниях (в данном случае в банках) в течение какого-то периода после окончания его/ее полномочий. Поскольку такие положения, касающиеся выборных должностных лиц, на практике редки, кодекс поведения мог бы стать соответствующей мерой для введения подобного добровольного положения.

2.4.4 Подарки

Регулирование в отношении подарков является стандартным элементом любого нормативного документа по вопросам этики, а также инструментом для предотвращения конфликта интересов и коррупции. Если члены парламента обязаны соблюдать законодательство или правила в отношении подарков, то кодекс поведения должен также излагать и подтверждать такие положения. Если же такое обязательство отсутствует, то кодекс поведения должен вводить такие положения. «Законодательный инструментарий по урегулированию конфликтов интересов» Совета Европы содержит пример положения о подарках (Ст. 5):

“(1) [Общее правило] Государственному должностному лицу и членам его/ее семьи запрещается требовать или принимать подарки, услуги, знаки гостеприимства или любые другие выгоды для себя, своей семьи, лиц или организаций, с которыми они поддерживают или поддерживали близкие личные, деловые или политические отношения, что может оказывать влияние или создавать впечатление оказания влияния на беспристрастность, с которой государственный служащий выполняет свои обязанности, или что может быть или казаться вознаграждением за исполнение его/ее должностных обязанностей. Это не включает в себя обычное гостеприимство или незначительные подарки.

(2) [Совет] Если у государственного должностного лица есть сомнения относительно того, может ли он/она принять подарок или знак гостеприимства, ему/ей следует обратиться за советом к менеджеру по конфликту интересов.

(3) [Отказ] Если государственному должностному лицу предлагают неправомерное преимущество, он/она должны отказаться от него и как можно скорее сообщить о такой попытке своему руководителю или непосредственно в соответствующие правоохранительные органы.

(4) [Протокольные подарки] Государственному должностному лицу при исполнении служебных обязанностей разрешается принимать дипломатические и аналогичные подарки, если они вручаются:

- (a) в рамках государственных, официальных и рабочих визитов в стране или за рубежом;
 - (b) официальными лицами иностранных государств или международных организаций государственным должностным лицам, работающим в дипломатических и консульских представительствах;
 - (c) государственному должностному лицу в качестве представителя органа государственной власти или органа местного самоуправления в праздничные и памятные дни.
- (5) [Государственная собственность] Подарки, вручаемые в соответствии с пунктом (4), являются собственностью соответствующего государственного органа.
- (6) [Регистрация и распоряжение] Соответствующим постановлением устанавливаются процедуры, в соответствии с которыми подарки, указанные в пункте (4), должны быть зарегистрированы, оценены, использованы или выкуплены».

В инструментарии Совета Европы по вопросам конфликта интересов содержатся пояснения ко всем вышеизложенным пунктам (в ст. 5). Национальные нормативно-правовые акты, касающиеся подарков, обычно состоят из положений следующих категорий:

Определение подарка. Подарок определяется как любого рода выгода, предоставленная члену парламента. Например, Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе дает следующее определение подарка — «любой подарок развлекательного характера, знаки гостеприимства, поездки или любая другая форма выгоды, имеющая значительную ценность; и... дарение какой-либо материальной вещи, имеющей значительную ценность, будь то потребительского или иного характера, включая, например, сувенир, наручные, настенные или напольные часы, книгу, предметы мебели, статуэтки, произведения искусства, ювелирные изделия, оборудование, предметы одежды, вино/алкогольные напитки или предметы личного обихода, содержащие драгоценные металлы или камни».⁵¹

Определение недопустимых подарков. Во многих странах запрещено принимать подарки, вручаемые в связи с исполнением **государственных функций**, то есть депутату как депутату, а не ему/ей как частному лицу. Например, Правила этического поведения Милли Меджлиса Азербайджана устанавливают, что:

«Член парламента не должен принимать подарки, как для себя лично, так и для других лиц, которые могут повлиять на беспристрастное исполнение им/ею своих обязанностей или создать такое впечатление, равно как и подарки, которые вручаются в ответ на выполнение им/ею обязанностей или создают такое впечатление. При условии, что данное правило не влияет на беспристрастное выполнение официальных функций, данное положение не применяется к подаркам,

⁵¹ ОЭСР (2005), «Руководство по разрешению конфликтов на государственной службе» (*Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*). Дата обращения: 12 ноября 2019 г., стр. 45.



касающимся искреннего гостеприимства или подаркам, стоимость которых не превышает лимит, установленный в Статье 10.1.1 настоящего Закона».

Желательно дать рекомендации о том, что означает вручение подарка **в связи с исполнением государственных функций**. Руководство ОЭСР предлагает контрольный список вопросов, рекомендуемый к использованию при принятии подарков и благодарностей. Некоторые из них, перефразированные в настоящем инструментарии в соответствии со спецификой депутатов, могут быть приняты в качестве соответствующих критериев⁵²:

- Если депутат примет подарок, будет ли сомневаться любой благоразумный человек в том, что этот депутат будет действовать независимо при исполнении своих обязанностей в будущем.
- Если депутат примет подарок, чувствует ли он/она себя свободным (-ой) от каких-либо обязательств сделать что-либо в ответ дарителю, его/ее семье друзьям или знакомым.
- Будет ли депутат готов задекларировать подарок и источник его получения и отчитаться перед парламентом и обществом в целом.

Во-вторых, в большинстве стран вообще **запрещено** принимать любые подарки, которые превышают **определенную стоимость**, например, в США любой подарок стоимостью свыше 100 долларов, в Молдове — свыше 1000 леев (около 50 евро).

Обязательство декларирования подарков. В основе регулирования принятия подарков должно лежать обязательство декларировать подарки или определенные подарки («декларируемые подарки»). Норма, рекомендованная Руководством ОЭСР, заключается в том, что декларируемый подарок — это любой подарок, сделанный должностному лицу организацией, органом, частной компанией или частным лицом, текущая рыночная стоимость которого превышает «пороговое значение для декларируемого подарка» (т.е. стоимость).⁵³

Исключения. Также необходимо определить типы подарков/выгод, которые не следует рассматривать как подарки в этом контексте регулирования. Иначе говоря, это недедекларируемые подарки. Наиболее важными из них обычно являются следующие:

- Подарки от членов, семьи, близких друзей/знакомых.
- Подарки, предоставленные более широкому кругу лиц, например, скидки, предлагаемые всему населению.
- «Протокольные» подарки, т.е. подарки, вручаемые представителями зарубежных стран или организаций в рамках официального визита или мероприятия.
- Подарки, от которых нельзя отказываться, например, потому что они были вручены в отсутствие депутата или в ситуации, когда по нормам культуры в момент вручения было бы нетактично отказаться.

⁵² Там же, стр. 43.

⁵³ Там же, стр. 45.



Закон Республики Армения «О публичной службе» допускает принятие следующих видов подарков:⁵⁴

«Подарки, которые могут принимать в связи с осуществлением своих полномочий лица, занимающие государственные должности, или публичные служащие, включают:

- Подарки и знаки гостеприимства, вручаемые/оказываемые во время государственных и официальных визитов или мероприятий, а также рабочих визитов;
- Подарки, обычно вручаемые во время официальных мероприятий;
- Обычно организуемое гостеприимство;
- Материалы, предоставляемые бесплатно для служебного пользования;
- Стипендии, гранты или пособия, которые предоставляются по итогам публичного конкурса в результате процедуры, примененной на равных условиях и на основании одинаковых критериев в отношении других конкурсантов, или в результате другого прозрачного процесса;
- Церемониальные подарки, вручаемые представителями зарубежных стран и международных организаций».

Регламент Палаты представителей США, касающийся принятия подарков, предусматривает обширный список исключений из списка подарков, на которые распространяются нормы регулирования («декларируемые подарки»).⁵⁵ Список недекларируемых подарков состоит из более чем 1000 слов и во многих юрисдикциях может считаться слишком подробным:

«(А) Все, за что член, делегат, постоянный представитель, должностное лицо или сотрудник Палаты представителей платит рыночную стоимость или не пользуется им и незамедлительно возвращает дарителю.

(В) Взнос в значении, определенном разделом 301(8) Закона о федеральных избирательных кампаниях 1971 года (2 U.S.C. 431), который законно вносится в соответствии с этим Законом, законный взнос в ходе выборов в государственные органы или органы местного самоуправления или участия в мероприятии по сбору средств, спонсируемом политической организацией, как описано в разделе 527(e) Налогового кодекса 1986 года.

(С) Подарок от родственника, как предусмотрено разделом 109(16) Главы I Закона об этике служащих государственных органов 1978 года (Свод законов США 5 U.S.C. App. 109(16)).

(D)(i) Что-либо, предоставленное отдельным лицом по личной дружбе, если только член, делегат, постоянный представитель, должностное лицо или сотрудник Палаты представителей не имеет оснований полагать, что в

⁵⁴ Закон «О публичной службе», статья 29.3.

⁵⁵ «Регламент Палаты представителей» (2015). Дата обращения: 13 ноября 2019 г.



данных обстоятельствах подарок был подарен в связи с официальной должностью такого лица, а не из дружеских побуждений.

(ii) При определении того, вручается ли подарок из дружеских побуждений, член, делегат, постоянный представитель, должностное лицо или работник Палаты представителей должен учитывать обстоятельства, при которых был предложен подарок, например:

(I) Историю отношений такого лица с дарителем, включая любой предыдущий обмен подарками между ними.

(II) Насколько известно такому лицу, что даритель приобрел подарок за свои средства или пытался добиться налогового вычета или другого возмещения за этот подарок.

(III) Насколько известно такому лицу, что даритель также подарил такие или аналогичные подарки другим членам, делегатам, постоянным представителям, должностным лицам или работникам Палаты.

(E) За исключением случаев, предусмотренных Пунктом (e)(3), взнос или другой платеж в фонд юридических расходов, учрежденный в интересах члена, делегата, постоянного представителя, должностного лица или работника Палаты, который в других случаях вносится на законных основаниях с учетом ограничений и требований к раскрытию информации Комитета по этике.

(F) Подарок от другого члена, делегата, постоянного представителя, должностного лица или сотрудника Палаты или Сената.

(G) Еда, напитки, проживание, транспорт и другие выгоды, которые — (i) связаны с внеслужебной экономической или трудовой деятельностью члена, делегата, постоянного представителя, должностного лица или сотрудника Палаты (или другой внешней деятельностью, которая не связана с должностными обязанностями такого лица) или такой же деятельностью супруга(-и) такого лица, если такие выгоды не были предложены или увеличены в связи с официальным положением такого лица и обычно предоставляются другим лицам в аналогичных обстоятельствах; (ii) обычно предоставляются потенциальным работодателем в ходе честных обсуждений трудоустройства; или (iii) предоставлены политической организацией, как описано в разделе 527(e) Налогового кодекса 1986 года, в связи с проведением мероприятия по привлечению средств или предвыборного мероприятия, спонсируемого такой организацией.

(H) Пенсионные и другие выплаты, связанные с постоянным участием в пенсионном плане или плане вознаграждений работника, которые учредил и поддерживал прежний работодатель.

(I) Информационные материалы, направляемые в офис члена, делегата, постоянного представителя, должностного лица или сотрудника Палаты в виде книг, статей, периодических изданий, других письменных материалов, аудиокассет, видеозаписей или других коммуникационных материалов.

- (J) Награды или призы, которые присуждаются участникам на конкурсах или открытых публичных мероприятиях, включая случайную лотерею.
- (K) Почетные степени (и связанные с ними поездки, еда, напитки и развлечения) и другие честные, неденежные награды и премии, вручаемые в знак признания общественного служения (и сопутствующие закуски, напитки и развлечения, предоставляемые при вручении таких степеней и премий).
- (L) Обучение (включая еду, напитки, предоставляемые всем участникам в рамках обучения), если такое обучение отвечает интересам Палаты.
- (M) Завещания, наследства и другие передачи после смерти.
- (N) Предмет, получение которого разрешено Законом о подарках и украшениях от представителей иностранных государств, Законом о взаимном образовательном и культурном обмене или любым другим нормативно-правовым актом.
- (O) Все, что оплачивается федеральным правительством, правительством штата или местным правительством или обеспечивается правительством по государственному заказу.
- (P) Подарок как знак личного гостеприимства (как определено разделом 109(14) Закона об этике служащих государственных органов) от лица, не являющегося зарегистрированным лоббистом или представителем принципала-гражданина иностранного государства.
- (Q) Бесплатное посещение мероприятия, разрешенного подпунктом (4).
- (R) Возможности и выгоды, которые: (i) доступны всей общественности или категории, состоящей из всех федеральных служащих, независимо от их местонахождения; (ii) предлагаются членам группы или категории, в которой членство не связано с работой в Конгрессе; (iii) предлагаются членам организации, например, ассоциации работников или кредитного союза Конгресса, членство в которой связано с работой в Конгрессе, и аналогичные возможности доступны для широких слоев населения через организации такого же масштаба; (iv) предлагаются группе или категории людей, которая не определена таким образом, который четко выделяет государственных служащих по ветви власти, виду ответственности или по критериям, по которым предпочтение отдается сотрудникам более высокого ранга или сотрудникам, получающим более высокую заработную плату; (v) предоставляются в форме займов банков и других финансовых учреждений на общих основаниях; или (vi) предоставляются в виде снижения членских или иных сборов за участие в деятельности организации и предлагаются всем государственным служащим, если единственное ограничение по членству связано с профессиональной квалификацией.
- (S) Мемориальная доска, трофей или другой предмет, который по сути носит памятный характер и предназначен для демонстрации.

(T) Все, в отношении чего в исключительных случаях Комитет по этике освобождает от обязательств.

(U) Еда или напитки номинальной стоимостью, которые предлагаются не во время трапезы.

(V) Дарение товаров из округа или штата, который представляет член, делегат или постоянный представитель, и эти товары предназначены главным образом в рекламных целях, например, для демонстрации или бесплатного распространения, и имеют минимальную ценность для любого отдельного получателя.

(W) Предмет номинальной стоимостью, например, поздравительная открытка, бейсболка или футболка».

Обязательство передать подарки. Обычно от должностных лиц требуют передавать неразрешенные подарки соответствующему надзорному органу. Обычно это подарки, стоимость которых превышает пороговую величину, в случае если она установлена, или подарки, от которых невозможно было отказаться по определенным причинам (например, подарок был отправлен по почте, оставлен в офисе во время отсутствия члена парламента или был вручен при обстоятельствах, при которых было просто неуместным отказаться в момент вручения). Например, Кодекс этики членов парламента Черногории подтверждал обязательство соблюдать требования законодательства по борьбе с коррупцией. Сюда входит и обязательство передавать любой подарок, от которого невозможно было отказаться и вернуть, или чья стоимость превышает €50, в орган, в котором он/она выполняет свои функции. В случае парламента, это служба парламента.⁵⁶ В Азербайджане, Статья 10.3 Этический кодекс Милли Меджлиса гласит:

«Если депутату вручают денежные или неденежные выгоды и привилегии в обстоятельствах вне его/ее контроля, депутат должен проинформировать об этом Дисциплинарную комиссию Милли Меджлиса и передать их Аппарату Милли Меджлиса. То же самое касается и подарков, стоимость которых превышает сумму, определенную в Статье 10.1.1 настоящего Закона».

Дальнейшие рекомендации по подаркам содержатся в Руководстве ОЭСР.

2.4.5 Декларирование активов и/или дохода

Во многих странах существует нормативно-правовые положения, регулирующие вопросы декларирования имущества и доходов (а иногда и других интересов) членами парламента. Там, где есть такие правовые нормы, кодекс поведения может ссылаться на такие положения и подчеркивать необходимость для членов парламента знать и соблюдать такие требования. В тех случаях, когда такие правовые нормы не установлены более общим законодательством, то в кодексе поведения такие нормы обычно отдельно не устанавливаются, за исключением декларирования интересов (см. выше Раздел 2.4.3).

⁵⁶ Кодекс этики членов парламента; Закон о противодействии коррупции, Статья 17-18.



2.4.6 Прозрачность

В кодексе поведения обычно содержится положение/положения относительно обязательств открытости и прозрачности.

Европейский кодекс:

Статья 5 – Прозрачность

Все участники должны содействовать в обеспечении прозрачности, открытости и наглядности их деятельности, включая в вопросах политики, принятия решений, коммуникаций и участия.

На любой запрос относительно информации от общественности все участники должны реагировать исполнительно и добросовестно, честно и в полном объеме. Они должны защищать право каждого на обладание, получение и передачу такой информации без вмешательства.

Реализация таких свобод может осуществляться с учетом условий, ограничений или штрафных санкций. В любом случае, причины для этого должны быть разъяснены и подтверждены законом.

В отношении членов парламента такие обязательства или нормы могут на практике охватывать две основные сферы: прозрачность процесса принятия парламентских решений и вклад в этот процесс выборных должностных лиц, а также прозрачность контактов с третьими сторонами, в частности с теми, кто вовлечен в лоббистскую деятельность.

Касательно прозрачности парламентской деятельности можно упомянуть Кодекс поведения государственных политиков Литвы (Статья 4, параграф 4 «прозрачность и гласность»):

«Государственный политик при принятии решений не должен вызывать сомнений в отношении его честности, и обязан раскрывать мотивы своего поведения обществу, всегда придерживаться принципов открытости и гласности, за исключением определенных законодательством случаев, ограничивающих раскрытие информации, а также декларировать его/ее частные интересы».

Частой темой также являются **законодательные следы**. ОЭСР определяет данный термин так: «Законодательный след — это документ, которые детально описывает, с кем законодатели консультировались, когда и почему, по какому вопросу, и как было достигнуто определенное решение».⁵⁷ В июне 2016 года **Парламентская Ассамблея Совета** признала необходимость применения практики законодательных следов применительно к европейским институтам и рекомендовала «обнаrodовать

⁵⁷ ОЭСР (2014), «Лоббисты, правительство и общественное доверие» (*Lobbyists, Government and Public Trust*), том 3 [«Воплощение принятых ОЭСР принципов прозрачности и честности при лоббировании» (*Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*)], стр. 68. Доступно на сайте www.oecd.org. Дата обращения: 30 октября 2019 г.



законодательные следы для отслеживания всех материалов, полученных от третьих лиц с целью воздействия на законодательство и политику Европейского Союза». ⁵⁸ По результатам Четвертого раунда оценки Германии ГРЕКО считает, что прозрачность можно значительно усилить за счет введения практики «законодательного следа», то есть письменного отслеживания комментариев от заинтересованных сторон, которые учитываются во время законотворчества. В этой связи оценочной команде ГРЕКО было интересно узнать от представителей аппарата Бундестага, что научные сотрудники и другие эксперты обсуждали возможные пути решения таких проблем. Они выступили в поддержку изучения технических возможностей усовершенствования процесса отслеживания и фиксации изменений в ходе законодательного процесса. ГРЕКО настоятельно рекомендует органам власти прислушиваться к таким обсуждениям и искать пути для обеспечения своевременного раскрытия информации относительно вовлечения третьих сторон в подготовку и финальное согласование законопроекта». ⁵⁹ В 2011 году Европейский парламент одобрил предложение относительно «приложения в виде законодательного следа» к составляемым членами парламента отчетам. Данное приложение предполагает перечисление всех лоббистов, с которыми члены Европейского парламента встречались в ходе составления законодательного отчета. ⁶⁰ Однако парламента не воплотил в жизнь данное предложение. В директивном документе бюро ЕС организации «Трансперенси Интернешнл» определен ряд стандартов относительно того, как должен выглядеть «Законодательный след ЕС». ⁶¹ В документе ОЭСР «10 Принципов обеспечения прозрачности и честности лоббирования» содержится призыв к правительствам «рассмотреть возможность содействия общественному контролю посредством раскрытия информации о тех, кто пытался повлиять на процессы разработки или изменения законодательства или политики — к примеру, раскрывать «законодательный след», то есть с кем из лоббистов должностные лица консультировались в ходе разработки тех или иных законодательных инициатив» (Принцип 6). В русле принципов ОЭСР пункт 3 охватывает не только законодательные решения, но и решения в более широком смысле.

Однако, на сегодняшний день соответствующий **практический опыт** стран, на который можно было бы сослаться в примерах, пока незначителен. В национальных законах содержатся обязательства указывать организации или экспертов, (формально) заслушанных в процессе законотворчества. В Финляндии, например, правительственный законопроект включает описание причин предложения такого

⁵⁸ Резолюция 2125 (2016) «Прозрачность и открытость европейских институтов» (*Transparency and openness in European institutions*) п. 10.2. Доступно на сайте www.assembly.coe.int. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁵⁹ ГРЕКО (2014), «Доклад по Четвертому раунду оценки», Германия, параграф 30. Доступно на сайте www.coe.int. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁶⁰ Европейский парламента, пресс-релиз (2011) «Члены парламента поддержали общий реестр лоббистов парламента и Еврокомиссии» (*MEPs back joint Parliament-Commission register of lobbyists*). Доступно на сайте www.europarl.europa.eu. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁶¹ Бюро Трансперенси Интернешнл в ЕС (2015), «Законодательный след в ЕС. Каково реальное влияние лоббизма?» (*EU Legislative Footprint. What's the real influence of lobbying?*) www.transparencyinternational.eu. Дата обращения: 30 октября 2019 г.



закона, отчет по процессу консультаций, а также краткий обзор комментариев заинтересованных сторон. Однако, судя по всему, национальных законов, в которые была бы внесена норма о «законодательном следе», как его предложили Парламентская Ассамблея Совета Европы или Европейский парламент, на сегодняшний день не существует.⁶² Некоторые парламентарии **добровольно** предоставили «законодательные следы» в отношении собственных индивидуальных контактов.⁶³ Кроме того, некоторые неправительственные организации пытаются создавать ретроспективный законодательный след, собирая информацию из различных источников в единой базе данных.⁶⁴ Остается только подождать, чтобы понять, является ли такая нехватка на практике примеров национального уровня результатом ограниченных технических возможностей или же тем, что ее реализация требует больше времени и наличия политической воли. Кажется, что как минимум в ближайшем обозримом будущем технические ограничения останутся главным препятствием в этом отношении.

2.4.7 Взаимодействие с лоббистами

Хотя существуют законы о лоббировании и реестры, ГРЕКО подчеркивает роль кодекса поведения в этом отношении, например, в Литве: «Закон о лоббистской деятельности был принят в 2000 году, но он прежде всего направлен на лоббистов и контроль над их деятельностью. [...] В то же самое время, учитывая отсутствие правил и прозрачности в отношении контактов членов парламента с третьими сторонами в связи с постоянной законодательной работой вне заседаний Сейма и его комитетов, ГРЕКО рекомендует ввести правила относительно работы членов парламента с лоббистами и другими третьими сторонами, которые пытаются повлиять на законодательный процесс».⁶⁵

Существует множество этических аспектов, которые следует учитывать лоббистам. Парламентариям, в основном, следует учитывать следующие четыре аспекта, которые необходимо включить в кодекс поведения:

- Прозрачность при лоббировании;
- Равное отношение ко всем заинтересованным сторонам;
- Запрет на принятие подарков;
- Запрет на обсуждение или принятие политического финансирования или спонсорства в контексте лоббирования;

⁶² Ответ службы поддержки Трансперенси Интернешнл (1 февраля 2013 г.) «*Какой существует международный опыт в введении «законодательного следа?»*» (*What are international experiences with the introduction of a “legislative footprint”?*), стр. 2. Доступно на сайте www.transparency.org, Дата обращения: 30 октября 2019: “[...] [3]аконодательные следы, насколько нам известно, не были введены ни в одной из стран [...]”

⁶³ См., например, [вебстраницу](http://dianawallis.org.uk) члена парламента Великобритании Дианы Уоллис (Diana Wallis). Доступно на сайте <http://dianawallis.org.uk>. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁶⁴ См., например, платформу, разрабатываемую Трансперенси Интернешнл Словения и другими организациями, целью которой является «показать полную версию «законодательного следа». Презентация Трансперенси Интернешнл Словения (1 октября 2015 г.) «*Законодательный контроль — законодательный след и использование законодательства*» (*Legislative monitor – Legislative footprint and use of legislation*). Доступно на сайте www.mju.gov.si; [вебсайт](#) проекта, доступно на сайте www.transparency.si. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁶⁵ Литва, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 63 и 64.



- Конфликт интересов.

Учитывая, что в кодексах поведения речь идет о «**лоббировании**» и «**лоббистах**», необходимо, чтобы они давали **определения** этих терминов. Важно, чтобы термин включал не только независимых и профессиональных лоббистов, но и внутренних лоббистов, работающих в корпорациях, а также и других заинтересованных лиц. Законодательный инструментарий по лоббированию Совета Европы (2016, на английском и русском языке) [*The Council of Europe Legislative Toolkit on Lobbying*] дает расширенные рекомендации в этом отношении (более 18 страниц с описанием особенностей регулирования только термина «лоббирование»).

Что касается **прозрачности лоббистской деятельности**, следует отметить, что в своих рекомендациях относительно прозрачности лоббизма организации гражданского общества призывают к публикации повестки дня заседаний и документов, которыми обмениваются лоббисты и должностные лица, а также другой соответствующей информации.⁶⁶ В документе «10 Принципов обеспечения прозрачности и честности лоббирования» ОЭСР в этой связи отмечается следующее: «Общественность имеет право знать, как государственные учреждения и должностные лица принимают свои решения, включая, где это уместно, информацию относительно того, кто лоббировал соответствующие вопросы. Страны должны рассмотреть вопрос использования информационных и коммуникационных технологий, таких как Интернет, чтобы обеспечить доступ общественности к информации наиболее экономически эффективным способом (Принцип 6). Очевидно, что существуют определенные конституционные ограничения (конфиденциальность, коммерческая тайна, конфиденциальность коммуникаций между избирателями и их депутатами).

Некоторые парламентарии добровольно публикуют в **Интернете** свои **деловые графики**, расписывая каждый рабочий час и указывая все свои встречи.⁶⁷ Другой подход заключается в том, что парламентарии добровольно обнародуют все контакты с лоббистами и полученные от них приглашения.⁶⁸ И все же, такая прозрачность имеет ограничения: информация является содержательной, если только она содержит больше, чем просто имя и адрес лоббиста. Не все члены парламента могут публиковать все контакты, с которыми они общаются в течение дня и давать содержательный обзор по каждому контакту.

Что касается **равного отношения** ко всем заинтересованным сторонам, депутаты не должны несправедливо предпочитать лоббистов в ущерб другим заинтересованным лицам, которые также имеют право влиять на законодательный процесс. В этой связи в

⁶⁶ Фонд «Санлайт Фаундейшн» (Sunlight Foundation), «*Руководство по раскрытию международной лоббистской деятельности*» (*International Lobbying Disclosure Guidelines*); Организация «Экセス Инфо Юэрэп» (Access Info Europe) «*Прозрачность лоббирования через законы о праве на информацию*» (*Lobbying Transparency via Right to Information Laws*). Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁶⁷ См., например, «*кристально прозрачный календарь*», обнародованный немецким депутатом. Доступно на сайте www.christian-stetten.de (на немецком языке). Дата обращения: 31 августа 2019 г.

⁶⁸ Вебсайт «Лобби-информер» (*The Lobby-Ticker*) депутата Мартина]. Доступно на сайте www.hp martin.net. Дата обращения: 30 октября 2019 г.



«Международных стандартах по регулированию лоббистской деятельности» (*International Standards for Lobbying Regulation*) (2015)⁶⁹ организации «Трансперенси Интернешнл» под термином «участие» понимается следующее:

«Равные возможности — государственные органы обязаны предоставлять равные возможности участия различным группам интересов и широкой общественности».

Пункт 2 статьи 9 Кодекса поведения лоббистов в Сербии (2019) указывает:

«Лицо, к которому обращается лоббист, обязано всегда учитывать общественное мнение и уделять должное внимание реакциям организаций гражданского общества и граждан».

Что касается **подарков**, целесообразно **запретить** их принятие **от лоббистов**, чтобы избежать ситуаций «услуга за услугу». Тем не менее, это, как правило, применимо лишь в том случае, если существует четкое правовое определение лоббиста и реестр лоббистов. Если их не существует, такое положение может быть сформулировано как желательное правило: например, депутаты должны стараться не принимать подарки в контексте, когда заинтересованные стороны пытаются оказать на них влияние. Примером в этом отношении является сербский Кодекс поведения лоббистов (2019), п. 3 ст. 11:

«Во время лоббирования лоббист [...] не должен ни предлагать, ни давать какую-либо материальную или другую выгоду должностному лицу, к которому он/она обращаются, а такое должностное лицо не должно ни требовать, ни получать такую выгоду».

Примером правила политического финансирования или спонсорства, связанного с лоббированием, снова является сербский Кодекс поведения лоббистов (2019), п. 3 ст. 12:

«Между должностным лицом, к которому обращается лоббист, с одной стороны, и лоббистом, юридическим лицом, занимающимся лоббированием, или незарегистрированным лоббистом, с другой стороны, не должно быть никакой финансовой материальной зависимости. Все участники должны воздерживаться от сбора пожертвований (получения финансовой поддержки, спонсорства и т. д.), связанных с лоббированием...».

Кроме того, касательно **конфликта интересов** необходимо принять во внимание следующее положение Законодательного инструментария по лоббированию в отношении лоббистской деятельности депутата (ст. 7):

“(2) [Запрет на совмещение деятельности] Государственное должностное лицо не вправе:

(а) [Трудовая деятельность] Выступать в качестве лоббиста, занимаясь лоббированием в сфере, которой оно занимается на службе,

⁶⁹ «Трансперенси Интернешнл». Доступно на сайте <http://lobbyingtransparency.net>. Дата обращения: 31 октября 2019 г.



или лоббируя государственный орган, сотрудником которого оно является.

(b) [После отставки с государственной должности] Выступить в качестве лоббиста [в течение установленного периода времени] после ухода со службы, если такая деятельность напрямую связана с исполняемыми им или подконтрольными ему функциями во время нахождения на службе или иным образом представляет собой конфликт интересов.

(3) [Ограничение для поступления на государственную службу] Любому лицу до истечения установленного периода времени запрещено становиться государственным служащим в сфере, связанной с его прошлой лоббистской деятельностью, или поступать на работу в государственный орган, в котором он вел лоббистскую деятельность».

Эти положения в основном сформулированы для должностных лиц исполнительной власти. Однако, по крайней мере, запрет на совмещение деятельности члена парламента и (оплачиваемого) профессионального лоббиста (пункт 2(a)) представляется вполне разумным ограничением. Наблюдения ГРЕКО подтверждают практическую значимость положений о запрете на совмещение: «Первая [проблемная сфера] касается привлечения парламентских помощников и участников коллективной работы. Это та сфера, в которой существует значительная свобода, недостаточные правила и отсутствие законодательных актов для соответствующего персонала. [...] [М]ожет случиться так, что помощники набираются из числа лоббистов (которые, например, по совместительству продолжают заниматься своей обычной деятельностью)»;⁷⁰ «вместе с тем, некоторые контактные лица отмечали, что значительную часть бывших членов Палаты представителей и сенаторов наняли фирмы, занимающиеся лоббизмом [Прим. — так в оригинале] и что они, как бывшие парламентарии, до сих пор имеют доступ к парламенту».⁷¹ В этом контексте пресловутый американский лоббист Абрамофф в интервью телеканалу «Си-Би-Эс» сказал: «Если мы наладили приятельские отношения с конторой, и она для нас важна, а их начальник отдела кадров — компетентный специалист, то в один прекрасный день я или мои люди скажут ему или ей: «Знаете, когда Вы надумаете уйти с Холма [парламента], нам бы очень хотелось, чтобы Вы задумались о перспективе работы на нас». И как только мы — я или кто-то из нашего персонала — скажем им это, можно считать, что дело сделано — они у нас в кармане».⁷² Считается, что в Соединенных Штатах приблизительно «5400 бывших сотрудников аппарата Конгресса за последние 10 лет ушли с Капитолийского холма, чтобы стать федеральными лоббистами», а кроме того

⁷⁰ Франция, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 23.

⁷¹ Нидерланды, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 49.

⁷² «Си-Би-Эс» (30 мая 2012 г.), Джек Абрамофф «Стратегия лоббиста» (*The lobbyist's playbook*). Доступно на сайте www.cbsnews.com. Дата обращения: 31 августа 2019 г.



лоббистами стали еще около «400 бывших американских законодателей».⁷³ Норма о запрете совмещения должности государственного должностного лица с лоббистской деятельностью часто встречается в национальном законодательстве о лоббировании, например, в Австрии (§ 8 Закона о лоббировании), Македонии (статья 8.1 Закона о лоббировании) и Черногории (статья 14 Закона о лоббировании). Более подробные объяснения этих положений содержатся в комментариях Законодательного инструментария по лоббированию.

2.4.8 Защита конфиденциальной информации

Обязательства предоставить информацию, являющуюся публичной по закону, в идеале, должны отображаться в положениях, которые также обязывают должностных лиц не распространять или не использовать в личных целях конфиденциальную информацию, полученную во время исполнения такими лицами своих функций. Например, член парламента, входящий в комиссию по расследованию, или подобный орган, может получить информацию, которая по определению является непубличной информацией. Статья 12 Кода Сейма Латвии гласит:

«Член парламента должен воздерживаться от использования конфиденциальной информации, полученной им/ею в силу исполнения его/ее должностных функций в целях получения личной выгоды или выгоды для связанных с ним/ней лиц».

Статья 12 Правил этического поведения Милли Меджлиса Азербайджана (парламент):

«Депутат не должен использовать в личных интересах информацию, полученную им/ею при исполнении своих обязанностей».

Если такие правила отсутствуют, ГРЕКО рекомендует ввести их через кодекс поведения: «Не существует специальных правил для депутатов в отношении раскрытия конфиденциальной информации. Вместо этого, члены парламента подчиняются общим правилам, установленным Уголовным кодексом, статьи 326-339 (государственная тайна, шпионаж, государственная безопасность и т.д.). В то же самое время, для них установлен иммунитет от уголовного преследования, см. параграфы 78-82. По этой причине очень важно было бы установить такие правила, например, в кодексе этического поведения».⁷⁴

2.4.9 Ответственность персонала

ГРЕКО приветствовала страны, которые вводили ответственность членов парламента за поведение их персонала: «Как видно, во всех кодексах и/или соответствующих рекомендациях отсутствует четкое заявление о том, что члены несут ответственность за поведение личного персонала, когда такие лица исполняют официальные обязанности от имени такого члена (фактически выступая в качестве представителя члена). Так как

⁷³ «Вашингтон Пост» (13 сентября 2011 г.), «Трудоустройство по принципу «вращающейся двери» между Конгрессом и лоббистскими фирмами — исследование» (Study shows revolving door of employment between Congress, lobbying firms). Доступно на сайте www.washingtonpost.com. Дата обращения: 31 августа 2019 г.

⁷⁴ Турция, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 70.



зарплата большей части персонала выплачивается из государственных средств, а исполнение таким персоналом официальных обязанностей от имени членов парламента контролируется членами, то Оценочная команда ГРЕКО считает, что для обеспечения фактической и видимой добропорядочности парламента критически важно иметь четкую и эффективную систему ответственности персонала. В этом контексте Оценочная команда приветствует тот факт, что Кодекс поведения парламента Шотландии уже устанавливает ответственность членов парламента за персонал. ГРЕКО рекомендует перед любым таким вводом системы ответственности в отношении поведения персонала четко разъяснить, что члены Палаты общин и Палаты лордов несут ответственность за персонал при выполнении последними официальных обязанностей от имени члена, а также, что поведение персонала будет оцениваться по стандартам, которые применяются к членам, если только не указано иное. Автономным учреждениям Уэльса и Северной Ирландии также следует предложить действовать в соответствии с данной рекомендацией».⁷⁵

В соответствующем положении (7.6) Кодекса поведения Парламента Шотландии указано:

«Члены несут ответственность за поведение их персонала в стенах парламента, а также за взаимоотношения их персонала с другими членами парламента, персоналом других членов и персоналом парламента. Члены несут ответственность за осознание и полное понимание их персоналом такой политики, правил и требований, применяемых в отношении поведения персонала в стенах Здания парламента Шотландии».

2.5 Реализация и обеспечение исполнения

Данный раздел также охватывает материал, который может быть включен в кодекс поведения относительно реализации кодекса и обеспечения выполнения его положений (от выявления нарушений до наложения штрафных санкций).

2.5.1 Механизмы реализации

Европейский кодекс

Статья 13 – Механизмы обеспечения эффективной реализации

Все участвующие в местном и региональном управлении организации должны иметь четко обозначенную политику четности и неподкупности, подкрепленную соответствующими процедурами и институтами, которые будут поддерживать и гарантировать реализацию общественного контроля и целостность таких органов.

Такая политика должна включать соответствующие образовательные программы и тренинги.

⁷⁵ Великобритания, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 33.



Также необходимо предусмотреть положение относительно предоставления каждому соответствующих консультаций и рекомендаций по решению этических вопросов и управления рисками, касающимися честности и добропорядочности.

Статья 16 – Распространение кодекса

Кодекс необходимо распространять в общественных кругах, чтобы повысить осознанность относительно стандартов поведения, которое общество может ожидать от всех участников, вовлеченных в местное и региональное управление. Положения Кодекса должны активно интегрироваться в ежедневную деятельность организации и обсуждаться на регулярной основе.

Для того чтобы кодекс поведения действовал на практике, должностные лица, поведение которых такой кодекс регулирует, должны знать о его существовании, а также об обязанностях, возлагаемых на них кодексом, и последствиях в случае невыполнения таких обязанностей. По этой причине важны следующие элементы реализации кодекса, которые на практике рекомендуется включать непосредственно в сам кодекс:

- Распространение и популяризация кодекса среди выборных должностных лиц, введение обязательного ознакомления с кодексом и обеспечение законодательных норм, отображающих или ссылающихся на такой кодекс. Например, Статья 7 Кодекса поведения членов **верхней палаты Парламента Ирландии** гласит:

«Члены [...] должны ознакомиться с соответствующим законодательством и рекомендациями, которые периодически публикуются Специальным комитетом по вопросам интересов членов и Комиссией по стандартам государственной службы, в зависимости от ситуации».

- Внедрение механизмов надзора, обеспечивающих по запросу выборных должностных лиц превентивные рекомендации и советы. Например, в Палате общин Великобритании есть должность Комиссара по стандартам, который отвечает за ведение реестра интересов членов парламента и предоставление рекомендаций в вопросах поведения. Такие рекомендации могут быть в виде письменных инструкций и устных рекомендаций членам парламента по их запросу. Кодекс поведения членов немецкого Бундестага предусматривает, что:

«Любой член, испытывающий сомнения относительно сферы охвата его/ее обязательств в рамках Кодекса поведения, обязан, в соответствии с Правилом 7 Кодекса, прояснить положение, задав вопрос Президенту. Для данной цели контактными лицами будет персонал подразделения Кодекса поведения РМ 1».

В Азербайджане Правила этического поведения Милли Меджлиса (парламент) требуют:

«Если депутат не уверен в отношении соответствия [Кодексу] [...] действий, которые он/она предпринимает или имеет намерение предпринять, он/она обращается за рекомендациями к Дисциплинарной комиссии Милли Меджлиса и следует [то есть выполняет] их рекомендации».

То же положение повторяется и для ситуаций, когда член парламента не уверен, является ли разрешенным подарок, который ему/ей вручили или предложили.

В этом отношении ГРЕКО отмечает, что «в идеале кодекс поведения (или этики) должен представлять практический и «динамичный» документ, с примерами конкретных ситуаций, в который можно внести новые данные по мере изменения нормативно-правовой базы или обстоятельств».⁷⁶

В любом случае важно, чтобы парламентские механизмы действительно работали, а не создавались просто для видимости. В отношении Португалии ГРЕКО отметила: «Что касается стандартов поведения, то по утверждению некоторых членов парламента, Комитет по этике предоставлял рекомендации в отношении этических дилемм по их запросу, но Комитет не смог подтвердить, что существуют такие практики, также как и не имел соответствующей компетенции в данной сфере. Учитывая вышесказанное, а также тот факт, что понятия «этика» и «этическое поведение» официально не признаны парламентом, ссылка на «этику» в названии комитета кажется условностью и вводит в заблуждение».⁷⁷

2.5.2 Информирование и уведомление

Европейский кодекс:

Статья 14 — Информирование и уведомление

В каждой организации, задействованной в местном и региональном управлении, должна существовать процедура уведомления о подозрениях в совершении неправомерных действий. Такая процедура должна, как минимум, охватывать следующее:

- а) давать описание подозрений в совершении неправомерных действий;
- б) устанавливать порядок обработки или регистрации данного уведомления;
- в) предусматривать специальную возможность для сотрудников проконсультроваться с конфиденциальным лицом относительно подозрений в совершении неправомерных действий;
- г) назначать должностных лиц или организаций, которым можно сообщить о подозрении в совершении неправомерных действий;
- д) предусматривать обязательство сохранять конфиденциальность уведомления о подозрении в совершении неправомерных действий, если об этом просит информатор;
- е) устанавливать требование обрабатывать уведомления своевременно и предоставлять обратную связь информатору.

⁷⁶ Австрия, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 26.

⁷⁷ Португалия, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 46:



Каждая организация, занимающаяся вопросами местного и регионального управления, обязана вручить своим сотрудникам письменный документ с описанием вышеуказанной процедуры. Организация также предоставляет информацию касательно:

- а) обстоятельств, при которых можно сообщить о подозрении в совершении неправомерных действий вне организации;
- б) законодательной защиты сотрудников при уведомлении о подозрении в совершении правонарушений.

Хотя идеальным вариантом является добровольное следование кодексу поведения, необходимо обеспечить механизмы, позволяющие гражданам, должностным лицам и тем, кому они служат, сообщать о случаях совершения неправомерных действий. Что касается членов парламента и содержания самого кодекса, то ключевые вопросы включают:

- Обязательство самих членов парламента уведомлять о совершении неправомерных действий, о которых им стало известно.
- Обязательство самого учреждения (парламента) установить надлежащую процедуру для уведомления о совершении неправомерных действий.

Правило №1327 Совета Европы от 10 января 2011 года «относительно повышения осведомленности и противодействия мошенничеству и коррупции» призывает членов Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) «сообщать о любых разумных подозрениях в противоправном поведении, которое они считают актом мошенничества или коррупции, непосредственно генеральному секретарю Совета Европы» (статья 4 №2). Однако ГРЕКО отмечает, что «в тексте не указывается, что с таким уведомление касательно [...] [членов Ассамблеи] будет в последующем делать генеральный секретарь [...] Вместе с ПАСЕ не было установлено каких-либо практических механизмов в этом отношении».

Здесь можно также упомянуть пример Боснии и Герцеговины, где парламент принял внутренние правила для защиты информаторов в Секретариате Парламента. Как отмечает ГРЕКО: «[Э]то может иметь положительные последствия, если такие правила будут реализовываться эффективно, а не останутся только лишь на бумаге». ⁷⁸

2.5.3 Обеспечение исполнения

Кодекс поведения должен описывать или по меньшей мере ссылаться на существующие механизмы и органы осуществления надзора и исполнения кодекса. В тех случаях, когда Кодекс повторяет существующие положения (например, о взяточничестве, конфликте интересов, подарках или декларировании активов), эти положения обычно устанавливают свои собственные механизмы надзора и обеспечения исполнения, а также соответствующие санкции. Однако даже для таких положений надзорный орган

⁷⁸ Босния и Герцеговина, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 38.



может играть роль первоначального получателя информации о нарушениях или предполагаемых нарушениях. Этот орган также будет обеспечивать соблюдение положений, содержащихся только в Кодексе, или других положений, относящихся исключительно к парламенту, например, о поведении в стенах парламента.

Документ «Анализ существующей ситуации ОБСЕ/БДИПЧ»⁷⁹ выделяет три модели надзора за поведением парламентариев: внутренний надзор, внешний надзор и гибридная модель.

В большинстве парламентов существует **внутренний мониторинг** и механизмы обеспечения исполнения кодекса. Обычно это специальный комитет, отвечающий за вопросы, касающиеся уведомления о неправомерных действиях, расследования и наказания членов парламента, нарушивших кодекс. Или еще один вариант, когда президент или спикер парламента осуществляет надзор за исполнением кодекса, как это работает в Германии, Финляндии, Исландии, Швеции и на острове Мальта.⁸⁰ Преимущество такой модели — независимость парламента от исполнительной ветви власти. Более того, внутренние механизмы стимулируют заинтересованность и чувство ответственности в отношении кодекса поведения.⁸¹ В литовском Сейме Комиссия по этике и процедурам отвечает за проведение расследований подозрений в нарушении кодекса. Кодекс также устанавливает определенные требования по таким расследованиям, в частности, основания, приемлемые для инициирования расследования, сроки и полномочия Комиссии на сбор доказательств.⁸²

Что касается внутреннего исполнительного органа, важным представляется его состав. В некоторых странах с системой внутреннего обеспечения исполнения (например, в Германии) состав ответственного комитета отражает соотношение сил в парламенте, поэтому большинство его членов представляют правящую партию или коалицию. В некоторых случаях существуют специальные правила по формированию состава такого комитета: например, в Грузии правящее большинство не может составлять более 50% членов Совета по этике (по сути, парламентского комитета), а Совет совместно возглавляют представители правящего большинства и оппозиции. В Великобритании

⁷⁹ БДИПЧ ОБСЕ (2012) [«Анализ существующей ситуации: профессиональные и этические стандарты для парламентариев»](#) (*Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*). Доступно на сайте www.osce.org. Дата обращения: 30 октября 2019 г.

⁸⁰ БДИПЧ/Леоне, стр. 15.

⁸¹ Для получения информации относительно преимуществ и недостатков таких моделей см. БДИПЧ/Леоне, стр. 15; также см. Анализ существующей ситуации ОБСЕ, начиная со стр. 63.

⁸² [«Закон об утверждении, введении в действие и осуществлении Кодекса поведения государственных служащих»](#) (*Law on the Approval, Entry into Force and Implementation of the Code of Conduct for State Politicians*), ст. 6-7. Доступно на сайте <https://e-seimas.lrs.lt>. Дата обращения: 30 октября 2019 г.



половину парламентской комиссии по стандартам составляют депутаты, а другую половину — непрофессионалы.

В США за реализацию кодекса отвечает **внешнее** Управление Конгресса этики. В Великобритании и Франции используется **гибридная модель**: парламенты осуществляют надзор при помощи внутренних механизмов (например, Комитет по стандартам в Великобритании⁸³), вдобавок к этому существует Комиссар парламента по стандартам (Великобритания) и Высший совет по прозрачности публичной жизни (Франция).

ГРЕКО делает оговорки в отношении любой модели, при которой обеспечение исполнения кодекса полностью передается сторонней организации. «[В]опросы образования и обеспечения исполнения кодекса **не могут быть полностью переданы на аутсорсинг** [...]. Дисциплина и ответственность должны, прежде всего, присутствовать в самом парламенте».⁸⁴ «Важно развивать культуру ответственности, которую бы исповедовали и продвигали сами члены, а не просто передавать ответственность внешнему надзорному органу».⁸⁵

2.5.4 Санкции

В любом случае, что касается обеспечения исполнения кодекса, важно, чтобы **санкции** применялись на практике. В соответствии с Кодексом поведения государственных служащих ЮАР:

*«Основная цель Кодекса носит положительный характер, т.е. заключается в стимулировании образцового поведения. Невзирая на это, сотрудник может быть виновен в проявлении ненадлежащего поведения [...], и в отношении него могут быть предприняты меры в соответствии с разделами [...] [закона] [...], если он или она действовал(-а) вопреки какому-либо положению Кодекса поведения или не соблюдал(-а) его».*⁸⁶

За нарушения кодекса, за которые не налагают наказание другие законодательные акты, санкции должны быть разработаны таким образом, чтобы они были пропорциональны нарушению. На практике санкции различны и могут включать (в порядке увеличения строгости): порицание/выговор, штрафы, временное отстранение от участия в пленарных заседаниях и, в крайних случаях, исключение из парламента.

⁸³ Комитет по стандартам (2019) [«Как работает Комитет» \(How the Committee operates\)](#). Доступно на сайте www.parliament.uk. Дата обращения: 13 ноября 2019 г.

⁸⁴ Северная Македония, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 35.

⁸⁵ Украина, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 72; Хорватия § 36.

⁸⁶ Комиссия по вопросам государственной службы ЮАР (1999), [«Кодекс поведения государственных служащих» \(Code of Conduct for Public Servants\)](#) ст. 2. Доступно на сайте <http://www.psc.gov.za>. Дата обращения: 29 октября 2019 г.



Также важно обеспечить, чтобы санкции применялись на практике. ГРЕКО отметила в отношении Кодекса поведения парламента округа Брчко в Боснии и Герцеговине, что: «Сам Кодекс устанавливает три вида штрафных санкций, в зависимости от серьезности правонарушений: письменное предупреждение, штраф и публичный выговор с публикацией в СМИ. Но, как уже было сказано выше, ни один случай не был предан огласке».⁸⁷

⁸⁷ Босния и Герцеговина, Четвертый раунд оценки ГРЕКО, § 38.



ПРИЛОЖЕНИЕ 1: РЕКОМЕНДУЕМОЕ РУКОВОДСТВО ДЛЯ ДЕПУТАТОВ ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ И РАЗРЕШЕНИЮ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ

1 ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЕТ КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ?

Конфликт интересов возникает, когда у Вас есть личная заинтересованность определенного характера, которая может повлиять на беспристрастное выполнение Вами государственных функций.

Конфликт интересов — это не конфликт между людьми.

Конфликт интересов — это конфликт между общественными интересами, которым Вы обязаны служить как выборное должностное лицо, и Вашими личными интересами или личными интересами кого-либо из Ваших близких. Государственный служащий при исполнении своих обязанностей должен соблюдать и отстаивать общественные интересы. У нее/него возникает конфликт интересов, если у него/нее есть личная заинтересованность, которая может повлиять на то, насколько он/она служит общественным интересам.

Конфликт интересов — это не то же самое, что коррупция

Он описывает **ситуацию**, в которой Вы оказались, а не предпринятые Вами **действия**. Приведет ли это к коррупции зависит от того, как Вы на самом деле исполняете свои должностные обязанности.

Однако это не означает, что ситуация конфликта интересов «допустима до тех пор, пока Вы поступаете правильно». Официальные лица иногда утверждают, что конфликт интересов отсутствует, пока Вы в своем официальном действии или решении фактически не поставите личную заинтересованность превыше всего, или что конфликты не составляют проблему, пока Вы ведете себя честно и при принятии решения или выполнении действия руководствуетесь общественными интересами.

Конфликт интересов не обязательно означает, что Вы коррумпированы, но это все равно та ситуация, которую Вы обязаны либо избегать, либо разрешать, если хотите сохранить общественное доверие к выполнению Вами своих функций.

Пример: Вы являетесь членом парламентского комитета, который проводит собеседования с кандидатами на должность председателя счетной палаты. Назначение на должность осуществляет парламент. Одним из кандидатов является Ваш(-а) супруг(-а).

Это конфликт интересов? Да, потому что тот факт, что Ваш(-а) супруг(-а) является кандидатом на должность, о назначении на которую Вы принимаете решение, означает, что Вы столкнулись с конфликтом интересов независимо от того, как Вы на самом деле проголосуете. **Примечание:** Даже если Вы проголосуете за другого кандидата (который может быть, а может и не быть наилучшим), ситуация конфликта интересов ровно такая же — здесь важна ситуация, а не Ваши действия. Продолжение этого примера см. в Разделе 7 [ниже](#).



Пример: Вам принадлежат акции винодельческой компании, но они находятся в доверительном управлении. У вас нет никаких контактов с этим доверительным управляющим, равно как и никакого влияния на управление Вашими акциями. В парламенте проходят дебаты относительно возможных изменений акцизного сбора на алкогольные напитки.

Это конфликт интересов? Да. Тот факт, что Вы никоим образом не влияете на управление своим портфелем акций, в этом случае не имеет значения: изменения акцизных ставок могут повлиять на стоимость принадлежащих Вам акций.

Различают следующие виды конфликта интересов:

- **Реальный конфликт интересов.** Это ситуация, в которой Вы как член парламента принимаете решение или оказываете влияние на что-то конкретное (например, принятие обсуждаемого в настоящее время закона или рассмотрение вопроса комитетом) и при этом у Вас есть личная заинтересованность, которая может повлиять на беспристрастное исполнение Вами своих обязанностей в этом вопросе. Обычно ситуации реального конфликта интересов — это те ситуации, которые требуют незамедлительного разрешения. **Снова-таки обратите внимание, что ситуация реального конфликта не означает, что Вы коррумпированы или что Вы действительно принимаете или примете решение в угоду личным интересам.** Это стало бы злоупотреблением служебным положением и, возможно, коррупционным правонарушением.
- **Потенциальный конфликт интересов.** Это ситуация, в которой у Вас есть личная заинтересованность определенного характера, которая могла бы повлиять на беспристрастное исполнение Вами должностных обязанностей в будущем. Примеры включают трудоустройство в частных компаниях или наличие значительной доли собственности в бизнесе. Потенциальных конфликтов в некоторой степени можно избежать, запретив владение определенными частными интересами; если это решение не подходит, опасность, которую несут в себе такие интересы, будет снижена, если Вы будете связаны обязательством регулярно декларировать личные интересы.

2 ЧТО ОЗНАЧАЕТ «ЛИЧНЫЕ ИНТЕРЕСЫ», «ЛИЧНАЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ»?

Наличие личного интереса в каком-то вопросе — это не то же самое, что интересоваться этим вопросом. **Задача в том, чтобы установить, есть ли у Вас личный интерес/заинтересованность в вопросе, имеющем общественное значение, (например, принятие закона), а не в том, интересен ли он Вам.** Конфликт интересов — это конфликт между общественными интересами, которым Вы решили служить, и Вашими личными интересами. Отсюда определенно возникает вопрос: какие интересы являются личными? Существующая правовая база может определить, какие интересы считаются личными (то есть могут привести к конфликту интересов с юридической точки зрения).



В целом, описанные ниже виды интересов представляют собой личные, которые обычно могут стать причиной возникновения конфликта:

- Оплачиваемая работа в частных компаниях или на них: трудоустройство в частной компании или другой организации, контракты на предоставление консультационных услуг или любая другая деятельность или работа, которая приносит Вам материальные выгоды.
- Доли собственности.
- Другие должности в частных организациях, например, должности в структуре управления группы интересов или неправительственной организации.
- Возможные должности и работа в будущем.

Здесь необходимо подчеркнуть несколько ключевых моментов, которые подробно описаны ниже.

а) Материальные и нематериальные интересы

Как правило, интересы, которые могут привести к возникновению конфликта интересов, являются материальными, т.к. приносят Вам ощутимую (и теоретически измеримую) материальную выгоду. Тем не менее, иногда личная заинтересованность может оказаться нематериальной. Среди таких примеров, приведенных в опубликованных недавно руководящих принципах по конфликту интересов, разработанных для Молдовы в рамках **Проекта Совета Европы и ЕС по борьбе с коррупцией правоохрнительными и превентивными мерами** (*Controlling Corruption through Law Enforcement and Prevention, CLEP*), — политическая популярность, обеспечение поступления в университеты для Ваших детей, внуков или мести кому-то, кто подал на Вас в суд. В целом, интересы близких (см. ниже) часто не превращаются непосредственно в материальную выгоду для Вас. В контексте настоящего руководства важным представляется следующее: **интерес может быть личным, даже если Вашу прямую выгоду (или потенциальную выгоду) от него нельзя точно или сразу измерить.**

б) Интересы близких

Если у тесно связанного с Вами лица есть личный интерес, на который влияют или могут повлиять решения или действия, которые Вы осуществляете в рамках своих полномочий в качестве государственного должностного лица, Вы также находитесь в ситуации конфликта интересов. Близкие люди — это близкие члены семьи: как минимум, супруг(-а) или партнер, родители и дети. Тем не менее, интересы других членов семьи, например, братьев или сестер, двоюродных братьев или сестер, также могут стать причиной конфликта.

Здесь важное проверенное правило поведения заключается в следующем. Если существующая правовая база в отношении конфликта интересов точно определяет соответствующих членов семьи и косвенно ограничивает круг членов семьи, к которым применяется закон/кодекс поведения, это не означает, что личные интересы других членов семьи не могут стать причиной конфликта интересов. Вам необходимо признать, что **ситуация конфликта интересов может существовать, даже если она явно не**



подпадает под определения, предусмотренные законами (включая кодексы поведения), и Вы должны быть готовы вести себя соответствующим образом, например, декларируя личные интересы члена семьи, даже если Вы не обязаны это делать.

Конфликт интересов – пограничные ситуации

Пример: Законы (включая кодексы поведения) Вашей страны стандартно определяют конфликт интересов и устанавливают личные интересы как интересы Вашего супруга(-и), родителей, детей, братьев и сестер. Вы являетесь депутатом и членом парламентского комитета, ответственного за рассмотрение обращений правоохранительных органов о снятии депутатской неприкосновенности. Планируется, что комитет обсудит обращение о снятии неприкосновенности члена парламента, который состоит в браке с Вашей двоюродной сестрой.

Что делать? Законом эта ситуация не определяется как конфликт интересов. Тем не менее, учитывая серьезность рассматриваемого вопроса и тот факт, что у Вас с двоюродной сестрой могут быть, а могут и не быть близкие отношения, ситуация явно представляется конфликтом интересов с точки зрения беспристрастного наблюдателя. Вы должны раскрыть этот интерес и отказаться от участия в работе комитета.

с) Специфика личной заинтересованности

Чтобы личный интерес считался таким, что может привести к конфликту интересов для Вас как члена парламента, он должен быть конкретным и касаться в первую очередь Вас (или близкого человека). В парламенте могут возникать вопросы, по которым Вы принимаете решение или на которые можете оказывать влияние, и эти вопросы непосредственно приносят выгоду Вам как представителю более широкого круга лиц, например, вопрос снижения налогов. Такие интересы не должны рассматриваться как личные в контексте конфликта интересов. Примеры, иллюстрирующие подобные ситуации, приведены ниже. Рекомендации по этой теме также содержатся в Законодательном инструментарии по урегулированию конфликтов интересов, подготовленном Советом Европы в рамках Восточного партнерства.⁸⁸

Пример: Политика Вашей партии в области социального обеспечения включает в себя обязательство сократить социальные пособия малообеспеченным гражданам. Это аргументируют тем, что такой подход будет стимулировать их искать работу. Вы и ваша семья богаты.

Это конфликт интересов? Нет. Эта политика может быть неправильной или даже бесчеловечной, но это вопрос политических дебатов. Личный интерес в данном случае также является общим для широкой группы людей и не касается только Вас лично.

⁸⁸ Проект Совета Европы в рамках Восточного партнерства «Законодательный инструментарий по урегулированию конфликтов интересов» (*Council of Europe Eastern Partnership Project, Legislative Toolkit on Conflicts of Interest*), 2015 г. (на английском и русском языке) – еще не опубликован онлайн, стр. 58-60.



Пример: Программа Вашей партии предусматривает снижение налогов для богатых. Поэтому в парламенте Вы голосуете за такое снижение налогов. Ваша семья богата.

Это конфликт интересов? Нет. Политики могут на законных основаниях договориться о том, является ли такая политика желательной или нет. Снова-таки, интерес, о котором идет речь, присущ широкому кругу лиц. Если бы Вы видели конфликт интересов в любой ситуации, в которой политическое решение может принести пользу Вам или Вашей семье, Вы могли бы оказаться в ситуации «конфликта интересов» большую часть времени.

d) Бенефициарная собственность

Личным интересом может быть владение активами или контроль над ними (или частичное владение или контроль). Такими активами могут быть акции любой компании. Если Вы или Ваш близкий формально не владеете такими активами, но являетесь их бенефициарными собственниками, Вы должны рассматривать эту ситуацию как личный интерес так же, как если бы Вы владели активами напрямую и формально. Например, Вы можете быть бенефициарным собственником, не будучи формальным, в следующих случаях:

- Если Вы являетесь собственником посреднической фирмы (например, юридического лица), которая, в свою очередь, владеет активами или контролирует их.
- Если Вы являетесь бенефициаром траста или аналогичного юридического формирования, которое владеет активами или контролирует их.
- Когда близкий человек на самом деле является владельцем активов от Вашего имени и в Ваших интересах, даже если нет никакой формальной связи.

Для лучшего понимания обратитесь к законодательству Вашей страны по борьбе с отмыванием денег, которое обычно содержит определение бенефициарного владения. Помимо этого, международные стандарты содержат рекомендации и определения по этой теме.⁸⁹

Бенефициарная собственность

Пример: Вы депутат. В парламенте обсуждаются поправки к закону о добыче полезных ископаемых, которые ослабят экологические требования и ограничения на выдачу лицензий на недропользование. Ваш отец является бенефициаром зарегистрированного в Великобритании траста, который владеет значительным количеством акций инвестиционной компании, вложившей средства в местную компанию, которая ищет возможности для разработки месторождений полезных ископаемых.

Что делать? Ваш отец является бенефициарным собственником компании, занимающейся добычей полезных ископаемых в стране. Учитывая специфику

⁸⁹ ФАТФ (2014), «Прозрачность и бенефициарная собственность», стр. 8. Доступно на сайте <http://www.fatf-gafi.org>. Дата обращения: 15 ноября 2019 г.



горнодобывающей отрасли и ограниченное число игроков в ней, Вы можете столкнуться с конфликтом интересов, если будете участвовать в парламентских дебатах или голосовать по этому закону. Вы по меньшей мере должны задекларировать свой интерес. Стоит ли Вам самостоятельно отказываться от дебатов, зависит от значимости этого интереса, величины этой добывающей компании, а также от того, насколько активно в последнее время она пытается получить лицензии, и т. д.

3 ЧТО МЫ ПОДРАЗУМЕВАЕМ ПОД «ОБЩЕСТВЕННЫМ ИНТЕРЕСОМ»?

Как выборный представитель, Вы, как правило, обязаны действовать в общественных интересах. Для Вас как для выборного должностного лица и для целей определения того, что является (или не является) конфликтом интересов, это означает, что **в своем поведении Вы руководствуетесь исключительно общественными интересами, а не личными.**

Это не означает, что в любом вопросе, по которому Вы голосуете или иным образом выступаете в качестве депутата, существует только единственный правильный способ принятия решения. Депутатов выбирают, исходя из целей и задач их политических платформ или платформ/позиций политической партии или организаций, от которых они баллотировались. Очевидно, что эти цели и позиции могут отличаться от позиций других политиков/политических организаций.

4 ВОСПРИЯТИЕ

Чтобы определить, станет ли личный интерес причиной конфликта интересов, действует проверенное правило: следует задать вопрос о том, как беспристрастный наблюдатель будет воспринимать эту ситуацию. Другими словами, будет ли **беспристрастный наблюдатель**, располагающий теми же фактами, что и обычный представитель общественности, **обосновано** допускать, что личный интерес влияет или может повлиять на беспристрастное выполнение Ваших полномочий?

Важно понимать: это не означает, что конфликт интересов существует в любой ситуации, в которой у любого человека возникает ощущение его существования. Ситуация требует разрешения только в тех случаях, в которых разумный наблюдатель смог бы увидеть конфликт интересов.

Обоснованное и необоснованное восприятие конфликта интересов

Пример: Вы являетесь членом парламентского комитета, рассматривающего вопрос о реституции в пользу религиозных организаций (церквей) имущества, конфискованного при коммунистическом режиме. Ваш брат занимает высокий пост в иерархии одной из церквей. Вы нерелигиозный человек, и у Вас плохие отношения с братом.

Конфликт интересов? Да. Религиозны ли Вы или нет — это не имеет никакого отношения к тому, принесет ли реституция выгоду члену Вашей семьи. Тот факт, что



у Вас плохие отношения с братом, может означать, что его личные интересы не являются для Вас мотивом, а может и не означать этого, и нельзя ожидать, что беспристрастный наблюдатель (или широкая публика) будет об этом знать.

Пример: Парламент голосует за законопроект, который касается лицензий и разрешений на добычу полезных ископаемых. Ранее Вы работали в горнодобывающей компании одним из руководителей, но вышли на пенсию до того, как стали членом парламента, и ни у Вас, ни у членов Вашей семьи нет долей собственности в этой отрасли.

Это конфликт интересов? Нет. Несмотря на то, что Вы раньше работали в компании, доходность которой может зависеть от результатов голосования, в котором Вы принимаете участие, по имеющейся информации нет никаких доказательств того, что у Вас действительно есть личная заинтересованность в этом вопросе. Обратите внимание на разницу между интересом к чему-то (и в этом случае Вам определенно это будет интересно) и личной заинтересованностью в чем-то (чего, очевидно, нет в данном случае).

5 ИЗБЕЖАНИЕ СИТУАЦИЙ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Вы должны по возможности всегда избегать ситуаций конфликта интересов. Этому способствуют нормы, запрещающие Вам занимать определенные должности и вести определенную деятельность. В более широком смысле, тем не менее, и, как указано в рекомендуемом Инструментарии (Раздел 2.4.3), Вам следует, насколько это возможно, избегать ситуаций, когда у Вас возникают какие-либо обязательства перед лицом или организацией, которые могут попытаться повлиять на Ваши решения или другие действия при исполнении Вами своих должностных обязанностей.

Примеры ситуаций, создающих риск возникновения обязательств

Пример: Вы приняли ценные подарки от человека или организации. Подарки представляют собой проблему именно потому, что они могут поставить Вас в ситуацию конфликта интересов или, по крайней мере, в ситуацию, которая может казаться конфликтом интересов.

Что делать? Будьте особенно внимательны, соблюдайте не только букву, так и дух закона, касающегося принятия подарков. См. Инструментарий выше, Раздел 2.4.4.

Пример: Владелец крупной частной компании сообщает Вам, что ему/ей бы хотелось взять Вас на работу после истечения срока Ваших полномочий.

Что делать? Все зависит от контекста. При любых обстоятельствах объясните владельцу, что Вы должны избегать ситуаций, когда у Вас возникает или может казаться, что возникает обязательство перед внешним лицом или организацией, а также расскажите о любых ограничениях в отношении деятельности, которой Вы можете заниматься после ухода со службы (например, так называемый «период охлаждения»). Если эта компания проводит в парламенте лоббистскую деятельность в связи с конкретным законопроектом, была предметом парламентского контроля



или других действий, уведомите соответствующий парламентский орган (который несет ответственность за вопросы поведения и этики) об этом предложении и заявите о нем, если Вы участвуете в каком-либо процессе (например, в голосовании по закону), который напрямую затрагивает интересы этой компании.

Пример: Организация приняла на работу близкого члена Вашей семьи на льготных условиях, например, без обычной конкурсной процедуры.

Что делать? Здесь есть не так много вариантов действий, которые Вы можете предпринять. Желательно, чтобы этот член семьи избегал подобного рода деятельности, но он/она не обязан(-а) это делать. Если в парламенте ведется реестр частных интересов или Вы обязаны каким-либо образом их декларировать, заявите об этом трудоустройстве, и, если парламент обсуждает или предпринимает другие действия по вопросу, затрагивающему интересы этой организации, перед участием в них заявите об этом трудоустройстве члена Вашей семьи.

Пример: Юридическая фирма предоставляет услуги на льготных условиях компании, принадлежащей Вашему брату.

Что делать? Хотя маловероятно, что Вы обязаны заявить об этих льготных условиях, предоставляемых компанией (например, в качестве подарка родственнику), Вы должны сообщить об этом соответствующему парламентскому органу. Если парламент обсуждает или предпринимает какие-либо действия по вопросу, затрагивающему интересы этой юридической фирмы, прежде чем участвовать, Вы также должны заявить об оказании таких услуг.

6 ЗАПРЕТ НА СОВМЕЩЕНИЕ

Как члену парламента Вам будет запрещено занимать некоторые другие внеслужебные должности или заниматься другой определенной деятельностью помимо депутатских обязанностей. Такие нормы широко известны как положения о запрете на совмещение должностей и/или видов деятельности. Одной из целей этих положений является снижение вероятности того, что во время исполнения своих депутатских полномочий Вы столкнетесь с ситуацией(-ями) конфликта интересов. Вы должны придерживаться буквы и духа этих предписаний. Они обычно содержатся в законе, а не (только) в кодексе поведения, поскольку обычно только закон может ограничивать профессиональные свободы депутатов.

7 РОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСЛЕ УХОДА СО СЛУЖБЫ

Когда срок Вашего мандата истечет, Вам в любом случае необходимо зарабатывать на жизнь. Важно, чтобы в течение определенного периода Вы не принимали предложения о работе или другом роде деятельности от организации, в отношении которой при исполнении своей депутатской функции Вы осуществляли значительные полномочия.



Род деятельности после ухода со службы

Пример: Будучи депутатом, Вы проголосовали за закон о либерализации банковского сектора путем снижения требований к капиталу и резервам банков. По истечении срока Ваших полномочий небольшой банк предлагает Вам руководящую должность.

Что делать? Хотя Ваш голос мог принести этому банку выгоду, в итоге выиграли все банки. Изменения в законодательстве носят достаточно общий характер, поэтому делать вывод о возникновении конфликта интересов в этом случае не имеет смысла. Все законы тем или иным образом приносят выгоду определенным лицам или организациям или влияют на них. Разумным решением здесь было бы согласиться принять это предложение о работе и при этом обеспечить, чтобы это стало известно общественности.

Пример: Как депутат Вы были членом комитета по здравоохранению, который, среди прочего, обсуждал правовые положения. Они касались того, какие лекарства/предметы медицинского назначения финансируются из (государственного) бюджета здравоохранения. После Вашего ухода со службы крупная фармацевтическая компания предлагает Вам должность внешнего консультанта с высоким вознаграждением.

Что делать? Технически эта ситуация не представляет собой конфликт интересов, если во время работы в комитете Вы не знали, что компания может предложить Вам должность после окончания мандата. Однако принятие оплачиваемой должности в компании сразу после ухода со службы беспристрастный наблюдатель разумно расценит как свидетельство конфликта интересов.

Как минимум, Вам необходимо соблюсти достаточный «период охлаждения» (например, один год), прежде чем принимать такое предложение. Если в комитете Вы отстаивали или голосовали за нормативные положения, которые напрямую принесли выгоду этой компании, Вы вообще не должны соглашаться на эту работу, даже если это не противоречит закону.

I. Обязательства в ситуациях конфликта интересов

В течение периода, когда Вы находитесь на государственной службе, более чем вероятно, что в какой-то момент Вы окажетесь в ситуации конфликта интересов. Естественно, конфликты интересов могут возникать, и не всегда возможно их избежать. Важно то, как Вы разрешаете ситуацию конфликта интересов, когда обнаруживаете, что оказались в ней.

Если Вы столкнулись с конфликтом интересов во время выполнения депутатских функций, Вы должны раскрыть информацию об этом конфликте. Если конфликт носит «очевидный» характер, то технически Вам разрешено участвовать в голосовании — это Ваше конституционное право. Однако целесообразно в данном случае добровольно воздерживаться от участия в этом вопросе, если речь идет о пленарном обсуждении или голосовании, если существует вероятность, что Ваше участие может подорвать репутацию парламента. То же самое относится и к вопросам, рассматриваемым в



комитетах или других органах парламента. Чтобы определить, является ли конфликт достаточно серьезным, чтобы отказаться от участия, спросите себя: подорвет ли Ваше участие в этом вопросе доверие к выполнению Вами депутатских обязанностей или к парламенту как институту?

Конфликт интересов



Раскройте информацию соответствующему органу в парламенте (и другим органам, если того требует закон, например, антикоррупционному агентству)



Рассмотрите возможность отказа от участия в этом вопросе

Ситуации конфликта интересов примеры и решения
<p>Пример (продолжение, начало в Разделе 1) Вы являетесь членом парламентского комитета, который проводит собеседования с кандидатами на должность председателя счетной палаты. Назначение на должность осуществляет парламент. Одним из кандидатов является Ваш(-а) супруг(-а). В парламенте есть одна основная правящая партия и одна основная оппозиционная партия. Вы депутат от оппозиционной партии. Состав комитета повторяет представительство партий в парламенте.</p> <p>Решение: Конфликт интересов очевиден. Раскройте комитету тот факт, что Ваш муж (Ваша жена) является одним из кандидатов, и не участвуйте в процессе собеседования или голосования по кандидатам. В таких ситуациях в комитете должны быть выработаны процессы обеспечения представительства партий и соотношения сил, например, взаимное неучастие в голосовании, когда какой-то член оппозиционной партии не может голосовать, тогда один из членов правящей партии также не участвует в голосовании.</p>
<p>Пример: Парламент проводит голосование по поправкам к закону, которые призваны снять ограничения на премии, выплачиваемые банками своим руководителям. Ваш(-а) супруг(-а) занимает руководящую должность в крупном банке.</p> <p>Решение: Хотя голосование может напрямую влиять на личные интересы Вашего(-ей) супруга(-и), оно оказывает влияние на гораздо более широкий круг людей (всех руководителей банков). Как и в примере 1 в Разделе 7, запрещение участия в вопросах, касающихся широкого круга людей, только потому, что они также касаются близкого Вам человека, сопряжено с риском и не в последнюю очередь</p>



потому, что в принципе большинство законов могут затрагивать интересы широких слоев населения, поэтому очень сложно определить, в каких случаях влияние на чьи-либо интересы достаточно велико, чтобы стать причиной возникновения конфликта интересов.

Соответствующим решением в этом случае было бы сообщить соответствующему органу в парламенте, что к этому закону у Вас может быть личный интерес, но не отказываться от голосования. Однако было бы гораздо менее приемлемо, если бы Вы сами предложили такие поправки к закону.

Пример: Бюджетный парламентский комитет, членом которого Вы являетесь, голосует по вопросу утверждения годового отчета Высшего органа финансового контроля (ВОФК). Одной из наиболее важных и противоречивых проверок, проведенных ВОФК в отчетном году, была проверка, проведенная Вашим(-ей) супругом(-ой), который(-ая) занимает должность проверяющего в ВОФК. Эта проверка, вероятно, будет одной из основных тем для обсуждения, и мнения по ней разделятся среди представителей различных партий.

Решение: Вы сталкиваетесь с очевидным конфликтом интересов, хотя, вероятно, он носит нематериальный характер (репутация/положение Вашего(-ей) супруга(-и)). Вы должны заявить о своей заинтересованности и отказаться от участия в обсуждении этой проверки, а также от участия в голосовании по утверждению отчета.

8 ДЕКЛАРИРОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ

Помимо обязательства раскрывать информацию о ситуации, когда у Вас есть личная заинтересованность в вопросе, находящемся на рассмотрении парламента или одного из его органов, Вы, как правило, обязаны регулярно (например, ежегодно) декларировать свои частные интересы, активы и доходы. Вы должны соблюдать дух и букву этих требований.

