

Общественная этика

Конфликты интересов на местном и региональном уровне

Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Общественная этика

Конфликты интересов на местном и региональном уровне

Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы



| Французское издание:

| *Les conflits d'intérêts aux niveaux local et régional*

| Воспроизведение текстов данной публикации разрешается
| при условии указания полного названия источника, т.е.

| Совета Европы. Для использования в коммерческих целях
| или перевода на любой из неофициальных языков Совета
| Европы просьба обращаться по адресу: publishing@coe.int.

| Обложка и макет: Отдел производства документов и
| публикаций (SPDP) Совета Европы

| Совет Европы, июль 2021 г.

| Напечатано в типографии Совета Европы

Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	7
ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ	7
Введение	10
Определение конфликта интересов	14
(Не)эффективные инструменты реализации – необходимость нововведений	36
На пути к более качественному измерению и оценке политики в области конфликтов	67
Интересов	67
Мрачное отражение в зеркале: будущие тенденции	79
Выводы	82
РЕЗОЛЮЦИЯ 434 (2018)	83
РЕКОМЕНДАЦИЯ 423 (2018)	91

Предисловие

Несмотря на то, что конфликты интересов встречаются во всех сферах общественной жизни, местные и региональные власти подвержены особому риску из-за их близости и более тесного контакта со структурами гражданского общества и местными предпринимателями. Более того, первая и не последняя трудность заключается в самом определении понятия, поскольку оно используется в качестве общего термина для обозначения целого ряда отношений напряженности между официальными и частными сторонами.

В докладе, принятом Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы в 2018 году, анализируются различные типы кодексов поведения, используемых для урегулирования конфликтов интересов, и их эффективность в борьбе с коррупцией. В нем представлены ключевые элементы, которые должна охватывать политика в области конфликта интересов: транспарентность, подотчетность, правила доступа к информации и проявления интересов.

Конгресс предлагает правительствам дать точное определение конфликту интересов и обеспечить наличие у местных и региональных властей надлежащих процедур для выявления, регулирования и разрешения таких ситуаций. Местным и региональным органам власти

предлагается самим создать независимые комитеты по этике для анализа финансовой деятельности их членов и определения правил принятия подарков и приглашений.

Конгресс выступает за проведение действенной политики разрешения конфликтов интересов. Цель заключается в предотвращении их возникновения с тем, чтобы повысить доверие общественности ко всем уровням власти.

Это требует упреждающего раскрытия сведений даже до того, как от общественности поступит соответствующее требование. Благодаря четким и прозрачным процедурам такая политика может стать подлинным инструментом общественной оценки соблюдения этических норм. Они представляют собой наилучший способ разработки норм этичного поведения, поскольку обнародование информации может действовать как стимулятор: чем больше общественность знает, тем больше этических стандартов будет соблюдаться.

Буклеты серии «Общественная этика» являются частью дорожной карты Конгресса по предупреждению коррупции и поощрению принятия общественной этики на местном и региональном уровнях. Задача состоит в том, чтобы обеспечить комплекс практических мер реагирования и инструментов для решения задач, стоящих перед местными и региональными органами власти.

Конфликты интересов на местном и региональном уровне

Пояснительный меморандум

CG35(2018)13

7 ноября 2018 г.

**Докладчик: Питер Джон,
Великобритания (М, СОЦ)**

Резюме

Несмотря на то, что конфликты интересов встречаются во всех сферах общественной жизни, местные и региональные власти подвержены особому риску ввиду их близости и более тесного контакта со структурами гражданского общества и местными предпринимателями. И хотя в настоящее время этот вопрос разрешен в большинстве стран, результат зачастую сводится к увеличению числа правил и норм, сложных с точки зрения урегулирования и исполнения. Большого эффекта можно добиться, используя ценностный подход, сосредотачивая внимание на обучении, подготовке и транспарентности.

В своей резолюции Конгресс предлагает местным и региональным властям внедрять и осуществлять политику порядочности, включающую как организационный контроль норм этики, так и внешних гарантов порядочности. Он призывает их содействовать упреждающему раскрытию сведений даже до того, как от общественности поступит соответствующее требование, и определить правила принятия подарков и приглашений. Он также призывает их поддерживать и инвестировать в инструменты мягкого действия, такие как этическое руководство.

В своей рекомендации он просит Комитет министров призвать правительства дать точное определение конфликту интересов и обеспечить, чтобы местные и региональные органы власти установили четкие механизмы для выявления, регулирования и разрешения ситуаций, связанных с конфликтами интересов.

ВВЕДЕНИЕ

Конфликты интересов (сокращенно КИ), риск злоупотребления государственной должностью для личной выгоды, всегда существовали на всех уровнях власти, поскольку многим из тех, кто работает в государственных органах, приходится выполнять множество других ролей и обязанностей. Однако, как представляется, местные и региональные органы власти сталкиваются с проблемой недобросовестного государственного управления в контексте передачи более широких полномочий руководителям, повышенной мобильности персонала между государственным и частным секторами и определенным размыванием границ между государственным и частным секторами и между частной и общественной жизнью как таковой. Текущие социальные тенденции к индивидуализации, цифровизации, интернационализации и интенсификации также порождают новые риски нарушения принципов этики в государственном секторе.¹ Нынешняя дискуссия о конфликте интересов – это вопрос о том, насколько актуальны эффективные стратегии и инструменты.

Растущий интерес к КИ еще не привел к консенсусу относительно наилучшего способа решения КИ в различных контекстах, ситуациях, секторах, категориях персонала, а также относительно правильного выбора

¹ Арис Ван Вельхуизен/Доминик Снель, 2014, *Integriteit in Ontwikkeling*, Министерство внутренних дел и по делам королевства, Гаага.

инструментов политики. Многое еще предстоит сделать для решения вопроса о том, какие виды вознаграждений или наказаний лучше всего подходят для создания стимулов к ответственному и подотчетному поведению, включая поиск путей улучшения соблюдения требований профессиональной этики и правил служебного поведения (Джарвис/Томас, 2009 г.).² Это не значит, что перспективные и мощные системы КИ не существуют. Фактически, многие страны находятся в процессе институционализации и профессионализации своих систем КИ. Тем не менее, политика в области КИ должна быть лучше интегрирована в другие сферы политики. До настоящего времени большинство мер в сфере КИ представляли собой «интегрируемую политику», которая заполняла пробелы, создаваемые другими направлениями политики и методами управления.

Последние тенденции в исследованиях КИ также свидетельствуют о растущем интересе к оценке продуктивности политики порядочности, форм институционализации этики и определению наиболее эффективной этической инфраструктуры. При выработке эффективных инструментов нужно учитывать возможность практической реализации разработанной концепции. Это означает, что любые правила или политические меры должны проверяться на предмет возможности их внедрения и исполнения. Внимание

2 Марк Д. Джарвис и Пол Дж. Томас, 2009, Пределы ответственности, что может быть сделано и чего не может быть сделано в диалектике ответственности?. Статья представлена в Университете Далхаузи, Галифакс, 11-13 ноября, стр. 11.

вопросам мониторинга КИ иллюстрирует парадокс: с одной стороны, никогда не предпринималось столько усилий по регулированию и управлению КИ, измерению степени коррупции и определению неэтичного поведения. С другой стороны, по-прежнему отсутствуют научные данные о тенденциях и релевантных показателях, а также об эффективности различных реформ, мер и инструментов.

До сих пор не достигнут консенсус в отношении механизма, посредством которого тот или иной инструмент может повлиять на итоги и результаты. Несмотря на многочисленные усилия и популярность измерительных подходов (например, со стороны «Трансперенси Интернешнл»), по-прежнему не существует методики для точного измерения уровней коррупции и КИ.³

Это также относится к измерению КИ во временном масштабе. Увеличивается или уменьшается количество ситуаций, связанных с КИ? Анализ развития и эффективности политики КИ (на субнациональном уровне) представляет собой сложнейшую задачу для юридических, политических и административных наук.

Имеющиеся данные наводят на мысль о том, что пока одни формы КИ идут на спад, другие сохраняют

3 П. М. Хейвуд, Измерение коррупции: перспективы, критика и пределы», в: П. М. Хейвуд (редактор), 2015, Справочник политической коррупции Рутледж, Справочники Рутледж, Нью-Йорк. См. также Мунджиу-Пиппиди, (2016), В поисках эффективного управления, Кэмбридж Университи Пресс, 2016.

стабильность, а третьи растут. Поэтому неудивительно, что, несмотря на доказательства наличия этой проблемы, существует неудовлетворенность в связи с ограниченным воздействием регулятивных, политических и институциональных усилий в области КИ. Наблюдается также неопределенность в отношении того, как лучше всего решать вопросы политики КИ, которая порождает новые тенденции и противоречия.

В настоящем докладе будет рассматриваться эффективность правил, политики и норм в области КИ на субнациональном уровне. Во всех странах мира на центральном, региональном и местном уровнях существует единое понимание того, что правила и нормы необходимы для контроля и управления КИ выборных представителей. В большей степени, чем другие «публичные лица», выборные представители подвергаются воздействию целого ряда КИ. Они занимают высокие руководящие и влиятельные посты, регулярно взаимодействуют с частным сектором, принимают важные решения, которые имеют финансовые последствия, выполняют важные функции в советах, ведомствах и комитетах, владеют информацией по серьезным вопросам, выделяют гранты государственных фондов и назначают на должности. Кроме того, местные и региональные представители вводят меры по децентрализации государственных услуг, укрепляют государственно-частные партнерства, создают предпосылки для максимальной ориентации на потребителей и граждан, поощряют политику аутсорсинга и увеличивают мобильность между государственным и

частным секторами. Все эти события оказывают влияние на появление новых КИ.

Вопросы КИ бросают вызов многим общераспространенным представлениям, все чаще ставят под сомнение традиционные предположения о последствиях политики надлежащего управления и порядочности и поднимают вопросы относительно результатов реформирования политики в этой области.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Во всех странах, во всех регионах и местных муниципалитетах наблюдается путаница в отношении множественности вопросов, относящихся к сфере политики КИ, несогласие в отношении того, насколько важной является проблема КИ, и разочарование по поводу эффекта неопределенности политики КИ. Таким образом, политика КИ имеет много общего с антикоррупционной политикой: «Как можно измерить то, что в значительной степени скрыто?» Для разрешения конфликта и проведения различия между фактическими, кажущимися, реальными и потенциальными конфликтными ситуациями обычно требуются юридические, технические и управленческие навыки и фундаментальное понимание многих вопросов и точек зрения по по данной проблематике.

Сегодня дать определение КИ становится все сложнее, потому что концепция как таковая выступает в роли родового понятия, объединяющего в себе все виды конфронтации частных и общественных интересов. Эта

сложность связана с динамикой и разрастанием самой концепции. Как отмечает Акерман, мы живем в эпоху, когда люди берут на себя все более противоречивые роли, идентичности и проявляют меньше лояльности.⁴ Де Графф также свидетельствует о тенденции увеличения количества конфликтов ценностей в нашем обществе.⁵ Понятие КИ расширяется. Используемый язык также может сбивать с толку: «иметь интерес» - это не то же самое, что «быть заинтересованным» в том или ином вопросе.

Очевидно, что тенденции к постоянному расширению понятия конфликта интересов приводят к тому, что конфликты интересов обнаруживаются повсеместно в социальной жизни.⁶ До сих пор никто точно не знает, каким образом тенденции к росту конфликта ценностей и дилемм ценностей связаны с развитием конфликтов интересов. Как отмечали Анечарико/Джейкобс уже много лет назад: «общественная норма морали также стала намного строже. Ранее принятая модель поведения теперь

4 Сьюзен Роуз-Акерман, «Коррупция и конфликты интересов», в: Жан Бернар Оби/Эммануэль Бреен/Тома Перру (Под ред.), 2016, Коррупция и конфликты интересов, Исследования в области сравнительного права и правовой культуры, стр. 3.

5 Гьялт де Грааф, 2015, Светлое будущее плюрализма ценностей в сфере государственного управления, в: Управление и общество, стр. 1-9.

6 Энн Питерс, Конфликт интересов как сквозная проблема, в: Энн Питерс/Лукс Хэндскин (Под ред.), 2012, Конфликт интересов в глобальном, государственном и частном управлении, Кембридж, Кэмбридж Юниверсити Пресс, стр. 6.

считается неэтичной, а ранее считавшееся неэтичным поведение теперь считается преступным».⁷

«За последние тридцать лет что-то действительно поменялось в нашем понимании конфликта интересов. На самом деле произошло два изменения – два изменения, одно из которых связано с изменением понимания концепта «конфликта», а второе - с понятием «интереса. Мы пришли к совершенно объективному подходу к конфликту. И у нас сложилось глубоко субъективное понимание «интереса».⁸ Вплоть до середины 1960-х годов понятие «тип частного «интереса», к которому обращались в контексте обсуждения конфликта интересов, оставалось в основном денежным, и, следовательно, «объективным».⁹ Теперь он перерос в субъективные, идеологические проблемы и эмоциональные травмы. «мы вышли далеко за рамки объективного и имущественного, чтобы охватить огромный спектр субъективных и психологических черт».¹⁰ Расширение определений и требование к обязательствам по раскрытию сведений друзьям и другим партнерам немедленно вступает в конфликт с другими ценностями, такими как «право на неприкосновенность частной жизни» и «свобода личности».

7 Фрэнк Анечарико/Джеймс Б. Джейкобс, 1996, В поисках абсолютной порядочности, Университи оф Чикаго Пресс, стр. 16.

8 Старк, Конфликт интересов в американской общественной жизни, Гарвард, Кембридж, 2000, стр. 4.

9 «имущественные интересы жесткие, внешние и видны невооруженным глазом», Старк, Конфликт интересов, указ. соч., стр. 5

10 Старк, Конфликт интересов, указ. соч., стр. 203.

КИ возникает в случае, когда человек выполняет несколько ролей, и можно сказать, что он сидит на двух стульях. В большинстве стран это актуально для законодателей, которые могут осуществлять профессиональную деятельность параллельно с должностью парламентария. В целом, если граждане занимают более одной официальной роли, бывает трудно эти роли разделить.

Таким образом, КИ может привести к «злоупотреблению государственной должностью для личной выгоды» и неправомерному поведению. Руководящие принципы ОЭСР содержат следующее определение: «Конфликт интересов – это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций»¹¹.

Одной из иллюстраций этого определения является случай президента Трампа: 12 июня 2017 года округ Колумбия (США) и штат Мэриленд (США) подали судебный иск против президента Дональда Трампа в качестве президента Соединенных Штатов. В иске утверждалось, что президент нарушил два положения Конституции США, предусматривающие, что он добросовестно служит американскому народу, не ставя под угрозу финансовые и нефинансовые связи с другими национальными и

11 ОЭСР (2003 год), Рекомендация Совета относительно руководства по разрешению конфликтов интересов на государственной службе, июнь 2003 г., стр. 4.

международными субъектами. Президент Трамп владеет сотней предприятий по всему миру, включая отели и другие объекты недвижимости. Следовательно, он пользуется своим положением президента, чтобы «усилить финансовую поддержку своих предприятий, а зарубежные дипломаты и другие государственные должностные лица ясно дали понять, что позиция ответчика как президента увеличивает вероятность того, что они будут чаще выбирать его объекты недвижимости и предприятия» (стр. 5/6 жалобы).

Эти потенциальные конфликты интересов поднимают серьезный вопрос о том, действительно ли президент добросовестно выполняет свой долг перед народом, без искажающих или компрометирующих последствий финансовых стимулов, предоставляемых иностранными государствами, их лидерами, отдельными государствами в Союзе, Конгрессом или другими элементами федерального правительства. Они гарантируют, что американцам не придется гадать, действует ли президент, который приказывает сыновьям и дочерям умирать в чужих странах, исходя из своих частных деловых интересов; они не должны задумываться, потеряли ли они свои рабочие места из-за торговых переговоров, в которых президент имеет личную заинтересованность; и они никогда не должны задаваться вопросом, может ли президент сидеть за столом переговоров с иностранными лидерами и добросовестно представлять самую мощную демократию в мире, не отягощенный страхом навредить своим собственным компаниям» (жалоба, страница 2).

Конфликты интересов имеют много общего с коррупцией и мошенничеством. Однако конфликты интересов не следует смешивать с недобропорядочным поведением, такими как коррупция и мошенничество.¹² В действительности, понятие КИ граничит с коррупцией, мошенничеством и другими формами неэтичного поведения. Конфликты интересов затрагивают многие общественные и профессиональные виды деятельности и интересы. Наконец, конфликт интересов может возникнуть в любое время и может варьироваться от недопущения личного ущерба до поиска личной выгоды. Что делать, если КИ не имеют ничего общего с денежными интересами или личными интересами? В этих случаях КИ приобретают характер дилеммы, а не форму преступного деяния. Поэтому следует проводить четкую границу между людьми, которые умышленно совершают действия, приводящие к конфликту интересов, и теми, кто этого не осознает, поскольку не все нарушители правил и политики КИ являются просто безразличными, злыми людьми.

Цели и задачи политики в области конфликта интересов

В целом, политика в области конфликта интересов должна не только служить инструментом предотвращения конфликтов интересов. Наряду с этим она должна также:

- ▶ повышать уровень доверия общественности к правительству;

¹² Лео Хьюбертс, 2014, Безупречность управления, Палгрейв Мак-Миллан, Бейзингсток.

- ▶ демонстрировать высокий уровень порядочности большинства выборных представителей и государственных служащих;
- ▶ не допускать возникновения конфликтов интересов, поскольку официальная деятельность будет подлежать общественному контролю;
- ▶ препятствовать поступлению на государственную службу лиц, чьи личные финансы не выдержали бы проверки со стороны общественности, а также;
- ▶ расширить возможности общественности для оценки деятельности государственных служащих с точки зрения их внешних финансовых интересов.

С учетом этого обширного перечня целей и задач политики в области КИ встает важный вопрос, способна ли данная политика достичь этих целей. Здесь наиболее сложной является взаимосвязь между политикой в области конфликта интересов и уровнями доверия.

Концепция конфликта интересов тесно связана с формированием доверия как такового. Главной причиной разработки политики в области КИ является растущее недоверие населения в связи с «эгоистичными заявлениями сильных мира сего».¹³ В целом, политика в области конфликтов интересов отражает ослабление доверия к государственным органам, государственным должностным лицам и «сильным мира сего». «Как

13 Сьюзен Акерман, Коррупция и конфликты интересов, в: Жан Бернар Оби/Эммануэль Бреен/Тома Перру (Под ред.), Коррупция и конфликты интересов, указ соч., стр. 6.

следствие, законодатели все чаще сталкиваются со сложной задачей разработки типологий стандартных, напряженных и сложных ситуаций для различных государственных служащих и регулирующих органов». ¹⁴ Часто существует четкая взаимосвязь между регулированием КИ и формированием доверия: чем ниже степень доверия, тем больше КИ регулируется. Это еще раз иллюстрирует, как КИ соотносятся с национальным контекстом. «Степень» общественного доверия к правительству (....) влияет на разработку законодательства». ¹⁵

Таким образом, правила в области конфликтов интересов представляют собой инструмент, который косвенным образом сообщает, что они установлены по причине потенциального недоверия и конфликта, присутствующего в группе ¹⁶, то есть, формируется понимание, что люди не могут доверять друг другу, вследствие чего «построение партнерских и надежных отношений в долгосрочной перспективе может оказаться затрудненным». ¹⁷

Поскольку политика в области КИ по своей сути является политикой недоверия, неясно, каким образом она может способствовать повышению доверия к выборным представителям и общественным институтам. Чем

14 Оби/Эммануэль Бреен/Тома Перру (Под ред.), Коррупция и конфликты интересов, указ соч., стр. XV.

15 Оби/Эммануэль Бреен/Тома Перру (Под ред.), Коррупция и конфликты интересов, указ соч., стр. XIX.

16 Маршалл Шминке (под ред.) (2010), Управленческая этика, Рутледж, Нью-Йорк, стр. 121.

17 Шминке, Управленческая этика, указ. соч., стр. 121.

больше правил и стандартов вводится, тем чаще эти правила и стандарты могут нарушаться. Следовательно, СМИ и общественность могут трактовать это как признак снижения этических стандартов. «Таким образом, вместо того, чтобы уменьшать число случаев неэтичного поведения, объявляя поведение, которое ранее соответствовало нормам, неэтичным, абсолютное число скандалов и случаев неэтичного поведения увеличивается, создавая тем самым видимость повышения безнравственности государственных должностных лиц. Однако более высокие нормы этики приводят к повышению этичности поведения государственных служащих в целом».¹⁸ Вот почему существует четкая взаимосвязь между регулированием КИ и формированием доверия: чем ниже уровень доверия к общественным институтам, тем сильнее тенденция управлять КИ с помощью подробных правил.

18 Натали Бенке, Н. (2005), Этика как яблочный пирог: гонка вооружений этических стандартов в Конгрессе и президентских кампаниях, EGPA-Paper, Этика и добропорядочное управление: трансатлантический диалог», Левен, июнь 2005 года, стр. 8.

Критики, например, Ньинвенбург¹⁹ (а также Аннечарико и Джейкобс,²⁰ Маккензи²¹ и Старк²²) утверждают, что многочисленные этические нормы не обязательно гарантируют эффективный ответ на снижение общественного доверия и проблемы порядочности, а могут породить еще больший цинизм в отношении общественных и политических институтов, заявляя, что увеличение количества норм этики и общественных дискуссий о необходимости увеличения и совершенствования правил в области КИ не привело к росту доверия общественности к правительству, а напротив, привело к противоположному результату. Увеличение числа «этических норм и создание новых органов по обеспечению применения этих норм привели к большому количеству... расследований и преследований в сфере этики. Какими бы ни были новые этические нормы, они мало что сделали для уменьшения огласки и общественных споров об этическом поведении государственных чиновников».²³

Они демонстрируют, что расширение норм и более широкие общественные дискуссии о необходимости

19 Пауль Ньинвенбург, 2007, Парадокс порядочности, в: Порядочность государственных служащих, 2007, Том 9, № 3.

20 Аннечарико/Джейкобс, В поисках абсолютной порядочности, указ. соч.

21 Дж. С. Маккензи, Устойчивость к скандалам: делают ли законы этики правительство лучше? Институт Брукингса, Вашингтон, округ Колумбия, США, 2002.

22 Старк, Конфликт интересов, указ. соч.

23 Маккензи, указ. соч., с. 112.

увеличения и совершенствования правил в области КИ не способствовали росту общественного доверия к правительству. «Несмотря на растущее число правил и норм, политики продолжают обещать повысить этические стандарты с целью получения голосов. Поэтому этические меры часто вводятся политиками с прицелом на потенциальную проблему снижения общественного доверия к собственному политическому классу. Однако намерение повысить общественное доверие редко встречается в реальности.²⁴ (Розенсон, 2006, 137).

Тем не менее не следует преувеличивать значение этой объясняющей переменной. Сегодня регулирование политики в области этики популярно. Следовательно, выступать против введения новых этических правил и норм является рискованным предприятием с политической точки зрения, кроме того это может приводить к неэффективной политике и противоречивости деятельности государственных служащих. С другой стороны, политика в области этики становится все более политизированной. Политики могут быть уверены, что призывы к новым инициативам найдут поддержку граждан, поскольку отображают общераспространенное представление европейского общества о том, что уровень коррупции и конфликтов интересов растет и нужно что-то делать. С точки зрения лица, занимающего государственную должность (а тем более выборного представителя, законодателя или министра), было бы губительно выступать против новых или даже более

²⁴ Розенсон, 2006, указ. соч., стр. 137.

высоких этических норм. На самом деле призыв к более высоким этическим стандартам все чаще становится предметом избирательных кампаний во многих странах.

Недостаток этого развития состоит в том, что этикой как вопросом политики злоупотребляют в качестве моральной стигматизации. Все больше политиков используют «обвинения в неэтичном поведении в качестве политического оружия».²⁵ Нормы становятся ресурсами, которые политики используют для нападения и дискредитации своих оппонентов. Следовательно, этика все чаще используется в качестве морального инструмента для осуждения политических оппонентов. Однако решение проблемы заключается не в дерегулировании правил и политики в области КИ с целью повышения общественного доверия. На самом деле, дерегулирование, скорее всего, не улучшит ситуацию в странах с низким уровнем доверия.

Особая задача для региональных и местных властей

Все страны признают, что муниципалитеты очень уязвимы к конфликтам интересов, поскольку они часто несут ответственность за принятие решений и предоставление услуг в сферах, известных своей подверженностью коррупции (городское планирование, строительство, социальные услуги и лицензирование). Непосредственная прямота и частота их отношений с гражданами создает

²⁵ Уильямс, Возникновение этики: источники и катализаторы, в: Сен-Мартин/Томпсон, Общественная этика и управление, указ. соч., стр. 41.

соблазны, которыми проверяется порядочность местных политиков и государственных служащих. Учитывая эти факторы, порядочность местных политиков и государственных служащих заслуживает особой бдительности (Клитгаард, Маклин-Абароа и Паррис, 2000).

В Европе до сих пор не существует целостного представления о существующих правилах, политике и инструментах на субнациональном уровне, в то время как в США Национальная конференция законодательных органов штатов предоставляет сравнительную информацию о политике в области конфликта интересов во всех штатах.²⁶ В Европе сравнительная информация по-прежнему отсутствует, а существующие подходы в области КИ носят фрагментированный характер. Создание местных систем обеспечения соблюдения этических норм требует, чтобы региональные и местные учреждения, политика, практика и инструменты способствовали обеспечению порядочности в данном регионе и местном муниципалитете. Основной особенностью системы обеспечения порядочности является то, что в ней выделяются элементы и условия, важные для поощрения порядочности местного управления. По сравнению с более распространенной концепцией организационного контроля этики местные системы поощрения порядочности включают в себя как усилия по организационному контролю этики, так и внешних

²⁶ (<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>).

гарантов этики (например, внешние финансовые аудиторы, омбудсмен, полиция и системы правосудия).

Термин «система поощрения порядочности» используется (все чаще), поскольку национальные системы поощрения порядочности существуют уже более десяти лет и хорошо изучены. (Поуп, 2000). Национальную систему поощрения порядочности можно изобразить как греческий храм с одиннадцатью столпами, среди которых законодательство, контрольные органы и средства массовой информации; столпы опираются на общественное сознание и ценности общества. Национальные системы поощрения порядочности также используются для составления карт порядочности стран по всему миру». ²⁷ Местные системы поощрения порядочности очень важны для обеспечения порядочности местного правительства и доверия общественности к правительству в целом (Ньинвенбург, 2007).

Чтобы иметь возможность сравнивать системы поощрения порядочности необходима структура. Такой концептуальный инструмент должен быть масштабным (например, за счет принятия контрольных перечней), но также включать конкретные меры и практику, которые считаются важными. Хекстра и Каптейн определяют институционализацию политики порядочности как процесс переноса амбиций порядочности в намеченные

²⁷ Лео Хьюбертс и Фредерик Сикс, 2012. Местные системы поощрения порядочности, На пути к созданию рамок для сравнительного анализа и оценки. Порядочность государственных служащих, Том 14, Выпуск 2, стр. 152.

результаты посредством вспомогательных структур, специализированных учреждений и процессов формализации в данном контексте.²⁸ «В настоящее время, как представляется, нет недостатка в знаниях и опыте по вопросу содержания политики порядочности, мер и инструментов, которые могла бы выбрать организация. Однако организационные аспекты порядочности, то, как она должна быть институционализована в организациях, игнорируются.

Большинство субнациональных органов сосредоточены на законодательстве, правилах, нормах и кодексах. Однако все чаще страны признают, что для эффективного урегулирования конфликтов, связанных с соблюдением этических норм, требуется комплексная политика, которая зависит не только от введения эффективных превентивных и карательных правовых мер, но и от руководства, мер по предотвращению нарушения этических правил, ценностных подходов, стимулов, правильной этической культуры, мониторинга, руководства и (управленческих) инструментов повышения осведомленности. Надлежащее поведение должно поддерживаться благоприятной с этической точки зрения организационной средой, характеризующейся взаимозависимостью переменных величин. Говоря о передовых местных системах поощрения порядочности, Хьюбертс и соавторы (2014)²⁹

28 Ален Хекстра и М. Каптейн, 2012. Институционализация порядочности в местном правительстве. Порядочность государственных служащих, Том 15, Выпуск 1, стр. 5-28.

29 Хьюбертс, Порядочность органов управления, указ. соч., стр. 187.

ссылаются на независимую комиссию Гонконга по борьбе с коррупцией (ICAC) и Бюро по вопросам порядочности в Амстердаме и Гамбурге. Профессиональные веб-презентации по вопросам порядочности можно увидеть на сайте Центрального Антикоррупционного Бюро Бремена (Zentrale Antikorruptions-stelle) (<https://www.zaks.bremen.de/>).

Там, где разделение полномочий между исполнительной и судебной ветвями власти размыто, гораздо сложнее обеспечить порядочность, чем в системе с четким разделением властей. Тесные отношения между политическим и частным секторами деликатны и дают основания для конфликта интересов. По мере расширения контактов между этими двумя секторами в связи с растущей тенденцией к государственно-частным партнерствам ситуации конфликтов интересов становятся все более распространенными. Проблема может быть глубже в небольших странах или в институциональных условиях, где граждане имеют близкие личные связи и «микрополитика» (Нойбергер) играет важную роль. Исследование случая в Эстонии демонстрирует корреляцию между размером страны и возможностью возникновения ситуаций, связанных с конфликтом интересов.

Взаимосвязь между конфликтом интересов и размером страны - пример Эстонии

Эстония, население которой составляет менее 1,3 млн человек, является одной из самых маленьких стран в Европе. Существует прямая взаимосвязь между численностью населения и ситуациями, связанными с конфликтом интересов в государственном секторе. Однако это вовсе не означает, что маленькие размеры Эстонии приводят к возникновению большего количества ситуаций конфликта интересов (на самом деле, в Эстонии относительно низкий уровень коррупции, мошенничества и КИ). Тем не менее, размер страны имеет прямую связь с КИ. Во-первых, это объясняется тем, что в администрации работает мало государственных служащих. Это означает, что люди знают друг друга (лично), в результате чего структуры принятия решений и коммуникации менее формальны и анонимны, чем в крупных администрациях. Таким образом, тот факт, что штат государственных служащих невелик, может иметь положительные (последствия за счет расширения возможностей для общественного контроля служащих), и/или отрицательные последствия из-за возможности установления личных связей, которые затрудняют поддержание строго формализованных процедур и процессов принятия решений.

Еще одной проблемой является высокая текучесть кадров в государственном секторе. Высокая текучесть кадров обеспечивает высокий уровень взаимодействия между государственным и частным секторами, способствует коррупции и ослабляет утвердившиеся знания. Это опять-таки может создавать благоприятную почву для появления конфликтов интересов.

Анализируя этот пример, становится ясно, что традиционный упор на централизованные подходы к КИ требует радикальных изменений. В будущем урегулирование конфликтов интересов будет требовать гораздо лучшего сочетания нисходящего и восходящего подходов, более пристального внимания к институциональным вопросам (таким, как необходимость создания прочной местной системы поощрения порядочности), более эффективной поддержки и увеличения инвестиций в такие инструменты мягкого действия как этическое руководство.

Содержание политики и режимов в области конфликта интересов

В течение длительного времени политика в области конфликта интересов зависела от внешних факторов. Выборные представители сосредоточили свое внимание на принятии все большего числа норм и кодексов, но в меньшей степени на осуществлении и обеспечении соблюдения этических правил. В 1980-х годах организация «Трансперенси Интернешнл» стала первой организацией, пропагандировавшей концепцию этических инфраструктур и этических режимов. Это стало реакцией на существующий «имплементационный разрыв» в этой сфере. Впоследствии такие международные организации, как ОЭСР, Совет Европы и ЕС стали разрабатывать инструментарию, руководящие принципы и практические руководства в области КИ для лиц, принимающих решения, и государственных служащих. Требования улучшения

«Этичного руководства»³⁰ и институционализации политики поощрения порядочности³¹ приобрели популярность.

Обзор литературы показывает, что большинство стран решают следующие вопросы:

- ▶ Что необходимо охватить? Актуальные рассматриваемые вопросы конфликтов интересов можно разделить на четыре категории, а именно: конфликты, связанные с деятельностью в офисе (офисная деятельность); конфликты, связанные с политической деятельностью (например, если должностное лицо намеревается выставить свою кандидатуру на выборах); другие виды деятельности (например, другие государственные функции, благотворительная деятельность) и финансовые интересы.
- ▶ В какой момент времени необходим охват? Это относится ко времени до вступления в должность (pre-office), во время исполнения должностных

30 Карин Ластуизен, 2008 г., Путь к порядочности: эмпирическое исследование влияния лидерства на этику и порядочность. Амстердам: университет Амстердама.

31 Ален Хекстра, 2016 г., Институционализация управления порядочностью: проблемы и решения во времена финансовых кризисов и мер жесткой экономии. В: Лоутон, А., З. ван дер Валь и Л. У. Дж. К. Хьюбертс (под ред.) (2016), Компаньон Рутледж по этике и организациям государственной службы.

обязанностей (in-office) и после прекращения государственных полномочий (post office).

- ▶ Кто в центре внимания? Правила этики ориентированы на должностное лицо. Однако некоторые возможные ситуации конфликта интересов также затрагивают членов семьи должностного лица и других связанных с ним лиц (партнеров, друзей и деловые контакты до вступления в должность).
- ▶ Как обеспечить соблюдение требований? Этические нормы, как правило, включают положения о предотвращении конфликтов интересов (например, посредством обучения), внутреннее исполнение (то есть, в рамках должности), внешнее исполнение (например, информирование внешних органов) и санкции (то есть, последствия неэтичного поведения).

В то же время многие страны перешли от регулирования политики в области КИ к управлению КИ и от нисходящих подходов к более сложным ценностным подходам, включая обучение, подготовку, требования в отношении прозрачности и более совершенные системы мониторинга. Соответственно, современные системы разрешения КИ больше не основаны исключительно на законе, соблюдении требований и наказании за правонарушения: они ориентированы на предотвращение возникновения КИ и поощрение надлежащего поведения посредством руководящих и направляющих мер, среди которых обучение и введение кодексов поведения. Следовательно, все страны в настоящее время предлагают широкий спектр инструментов в борьбе с неэтичным поведением и возникновением КИ. Например, в Норвегии

вместо «жестких мер» важнейшую роль в борьбе с коррупцией играют механизмы подачи жалоб и политика разоблачения.

Страны начали вкладывать средства в институционализацию и реализацию политики в области КИ. В ряде случаев региональные и местные власти также приступили к институционализации инфраструктур КИ. В то же время существует слишком мало доказательств в отношении результатов и последствий политики в области КИ. Нередко региональные и местные власти сами не располагают ни данными, ни комплексными мерами по надзору за регулированием, управлением и эффективностью политики в области этики в части эффективности правил и политики, касающейся вспомогательных видов деятельности, периода после прекращения службы, получения подарков, использования организационных ресурсов и данных. Отсутствует информация и о том, являются ли правила и процедуры эффективными в части заявлений о КИ, разоблачений и сообщений о возможном КИ и пр.

Это отсутствие доказательств сигнализирует политикам, что некоторые проблемы требуют решения: во-первых, они должны задаться вопросом, насколько опасны некоторые КИ, есть ли необходимость в криминализации КИ в случае если они не трансформируются в такие преступные деяния, как мошенничество или коррупция. Во-вторых, необходимо понять, установило ли государство запреты *ex ante* и санкции *ex post* в правильной пропорции. В-третьих, необходимость провести четкую границу между допустимыми союзами

общественных и частных интересов и запрещенными ситуациями или поведением.³²

Существуют различные мнения относительно разработки инструментов (имеющих обязательную юридическую силу), необходимости (или пределов) в транспарентности и подотчетности, эффективности инструментов мягкого действия и подходов, основанных на ценностях, а также различные точки зрения об эффективности определенных процессов и процедур. Последние подлежат оценке только в том случае, если инструменты используются, проверяются и реализуются. Предполагается, что зачастую инструменты воспринимаются как более эффективные, когда они существуют, известны и применяются в управлении. Например, новые инструменты мягкого действия считаются менее эффективными просто потому, что они менее известны. Зачастую позитивное восприятие эффективности того или иного инструмента может возрасти только если он применяется на практике. Например, если предлагается обучение этике в области конфликтов интересов, то оно также считается более эффективным. Когда проводится анализ риска, его эффективность считается намного выше, чем если бы эффективность данного инструмента рассматривалась только в теории.³³

32 Изё Марик, Порядочность в английском и французском государственных заказах: изменение административных культур? В Оби/Бреен/Перру, указ. соч., стр. 85. (Оби/Бреен/Перру, Введение, ч. XV.)

33 Й.Х.Й. Ван ден Хойвель и соавт., 2010, *Integriteit van het lokaal bestuur, Boom*, стр. 96-97.

Следует также отметить, что суждения об эффективности инструментов в значительной степени зависят от группы респондентов и организационной культуры. Например, политики судят об эффективности инструментов иным образом, чем руководство, а полицейское управление может иметь точку зрения, отличную от министерства. В будущем будет необходимо более четко определить воздействие тех или иных инструментов и политики в различных контекстах. Только тогда можно будет добиться дальнейшего прогресса в вопросе о том, эффективны ли политика и инструменты в области этики.

Поэтому мы рекомендуем продолжить работу, поскольку лишь это позволит провести точный анализ эффективности тех или иных инструментов в различных контекстах и поможет ввести более рациональный, неидеологический дискурс.

(НЕ)ЭФФЕКТИВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ – НЕОБХОДИМОСТЬ НОВОВВЕДЕНИЙ

Обсуждение механизмов и инструментов – являются ли они (не)эффективными?

Предварительные условия эффективного осуществления политики в области конфликтов интересов зависят от выбора и разработки эффективных механизмов или инструментов реализации. Для того, чтобы быть успешными, механизмы политики требуют от заинтересованных сторон (национальных политических деятелей, государственных служащих, граждан и прочих) соблюдения требований.

В некоторых странах это сделать проще, если процессы принятия решений носят более согласованный характер

и уровень доверия к государственным учреждениям выше. В этих случаях правительство может использовать относительно мягкие инструменты, такие как добровольные соглашения, кодексы или руководства. Как было продемонстрировано ранее, страны с высоким уровнем недоверия, конфликтной культурой принятия решений и высоким уровнем коррупции зачастую имеют больше юридически обязательных и подробных правил в области КИ, чем страны «с высоким уровнем доверия», например, скандинавские. Таким образом, эффективность мер в области КИ зависит не только от выбора механизмов (нисходящие, управление и контроля, имеющие обязательную юридическую силу, прямое исполнение, санкции), но и от национального контекста и культуры. «Место проведения границы между конфликтами, которые должны быть объявлены незаконными как таковые, и конфликтами, где достаточно разглашения информации, зависит от уровня доверия общественности к правительству и размера страны. Если уровень доверия высок, граждане могут быть готовы принять правило, которое позволяет руководителю ведомства нанимать своих родственников, если родственная связь обнаружится заранее. А если общественность относится к правительству с подозрением, может потребоваться правило, запрещающее наем родственников».³⁴

34 Ричард Е. Мессик, Политические соображения при разработке законодательства о конфликте интересов, в: Жан-Бернар Оби и соавт., Коррупция и конфликт интересов, указ. соч., стр. 115.

Как правило, в распоряжении правительств имеется очень большой выбор инструментов. В следующем обзоре мы решили распределить эти инструменты в такие категории как экономические инструменты, юридические инструменты, инструменты убеждения, управленческие инструменты и прочие. Другие категории различают подходы «кнута и пряника» или подходы «мягкого и жесткого права».

Сегодня в области КИ продолжаются дискуссии о преимуществах и недостатках правильного выбора инструментов. Представляется, что до настоящего времени растущий интерес к политике в области КИ не обязательно приводил к большей ясности и консенсусу в отношении эффективности данной политики в различных контекстах, правильному выбору механизмов политики в рамках оптимальной организационной формы инфраструктур этики и вопросу о том, какие типы стимулов, вознаграждений или санкций лучше всего работают в каждой конкретной ситуации. Например, в то время как некоторые эксперты призывают к необходимости применения большего числа поведенческих подходов и большего «подталкивания» в сфере этики, другие считают, что контроля и мониторинга слишком мало. В то же время, третьи указывают на необходимость более внутренних стимулов для того, чтобы делать добро, и предостерегают от излишней ориентированности на подходы, направленные на соблюдение требований. С другой стороны, некоторые скептически относятся к эффективности основанных на ценности подходов и инструментов мягкого действия.

Однако существуют доказательства важности общего этического климата в организациях, необходимости организационной справедливости³⁵ и взаимосвязи между этичным руководством и поведением последователей. Несмотря на то, что существует точка зрения о том, что этическому поведению нельзя научиться в отдельных случаях, организации могут разработать структуры, процессы и стратегии, поощряющие и поддерживающие такое поведение. Здесь акцент смещается с готовности отдельных работников к возможности разработки эффективных организационных структур и последовательных систем контроля соблюдения принципов порядочности. В настоящее время среди исследователей преобладает мнение о том, что за неподкупность и порядочность должны отвечать организация и ее руководство.

Концептуализация правил, кодексов этики и кодексов поведения

В целом, проблема заключается не в недостатке существующих правил, но в отсутствии ясности и высокой

35 См., в частности, Тревиньо Л. К., 1990. Культурный взгляд на изменение и развитие организационной этики. Исследование организационных изменений и развития, 4: 195-230; Тревиньо Л. К., Хартман Л. П. и Браун М. 2000. Нравственный человек и нравственный менеджер: как руководитель развивает репутацию этического руководства. Журнал California Management Review, 42: 128-132; Рассел Кропанзано/Йорган Х. Штейн/Тьерри Надиск, Социальная справедливость и переживание эмоций, Рутледж, Нью-Йорк, 2011 Тревино, указ. соч.

степени фрагментированности существующих правил. Между тем правила разрешения конфликтов интересов были утверждены различными международными организациями, такими как ООН, ОЭСР, Совет Европы и ЕС (OLAF), каждая из которых установила свои собственные правила, нормы, (типовые) кодексы и руководящие принципы. К ним следует добавить многочисленные национальные, региональные и местные нормы и правила.

Согласно последним данным по странам ЕС (2008 г.), в большинстве стран ЕС «доминирующий» подход к решению конфликтов интересов заключается в их разрешении на уровне законодательства, с охватом всего сектора государственного управления. Соответствующее законодательство действует в 23 государствах-членах, в 17 из которых приняты кодексы поведения, а в 14 применяется «комбинированный» подход, предусматривающий разрешение конфликтов интересов с помощью законодательной деятельности и утверждения кодексов поведения в государственном управлении. К этому следует добавить действующее законодательство, правила и нормы в области конфликтов интересов в федеративных и децентрализованных странах. Однако в настоящем обзоре рассматривается только вопрос о наличии соответствующего законодательства или кодексов. В нем не анализируется степень детализации или интенсивность требований к порядочности, а также существование законодательства и правил в различных субнациональных органах власти. Например, в Германии каждая из 16 земель приняла свои собственные законы о коррупции, мошенничестве и конфликтах интересов.

Согласно Деммке и соавт. (2008), доминирующей формой регулирования является применение права. Несмотря на то, что большинство государств-членов ЕС приняли общие законы о борьбе с коррупцией или мошенничеством, лишь некоторые из них также приняли специальные законы и нормы в области конфликтов интересов. Несколько стран приняли общие законы о КИ, которые касаются всех учреждений. Однако в большинстве стран для различных учреждений разработаны разные правила. То же самое можно сказать о кодексах. Почти во всех странах, регионах и местных администрациях кодексы этики разрабатываются для учреждений отдельно. Лишь в редких случаях (как в случае с «Семью принципами общественной жизни» в Великобритании) они относятся ко всему правительственному сектору. Кроме того, в то время как некоторые страны имеют строго регулируемые системы, охватывающие широкий спектр различных сфер, другие регулируют лишь отдельные сферы деятельности.

Еще одно различие можно провести между нормативно-правовыми актами: здесь важно отметить различия между большинством стран, которые регулируют КИ посредством общих и/или специализированных секторальных законов и положений (и кодексов), и Великобританией и частично Нидерландами и Данией, в которых КИ регулируются кодексами или законами, относящимися исключительно к вопросу КИ, как это делается в Великобритании, или законами, которые частично относятся к КИ (Дания, Нидерланды). Что касается национальных институтов, наибольшая концентрация регулирующих мер наблюдается в европейских центральных банках и правительстве.

Парламенты являются наименее регулируемыми институтами. И если различия между центральными банками и правительствами не очень значительны, они существенны между всеми институтами и парламентами. Относительно низкая степень регулирования парламентов в Европе приводит к вопросу, можно ли говорить о недостаточном правовом регулировании парламентов. И если да, то почему это происходит? Американские литературные источники свидетельствуют о том, что парламенты действительно недостаточно регулируются в структурном отношении, потому что парламентарии должны разрабатывать законодательство в области этических норм для самих себя. Однако большинство из них не стремятся к разработке подобных норм и правил.

Недостаточное правовое регулирование деятельности парламентов действительно представляет собой проблему. Например, в недавнем исследовании ГРЕКО обсуждается подверженность парламентариев коррупции и конфликтам интересов. «ПАСЕ – как и любая иная национальная или наднациональная парламентская ассамблея – не застрахована от коррупционных рисков».³⁶ Действительно, многие исследования «Трансперенси Интернешнл» показали, что политический сектор является одним из самых коррумпированных секторов. Если это замечание верно, из него следует также сделать вывод о том, что выборные представители и законодатели должны подвергаться

36 ГРЕКО, Оценка Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи Совета Европы, ГРЕКО (2017) 5fin, 19 июня 2017, стр. 4.

более строгому регулированию, чем другие категории работников, например, государственные служащие.

Все больше международных, европейских, национальных, региональных и местных органов власти принимают различные типы кодексов в области конфликтов интересов. Вслед за все растущей заинтересованностью в использовании данного инструмента в борьбе с коррупцией, мошенничеством и конфликтами интересов растет и заинтересованность в анализе эффективности принятия подобных кодексов

Вместе с тем, согласие относительно содержания данных документов об этике не достигнуто. Согласно ОЭСР, необходимо проводить четкую границу между понятиями «кодексы поведения» и «этические кодексы». Кодекс поведения представляет собой юридический документ, который является инструментом обеспечения соблюдения правил. В нем как можно более конкретно и недвусмысленно описывается, какого рода поведение ожидается, и устанавливаются строгие процедуры контроля и наказания в целях обеспечения соблюдения кодекса. Кодекс этики зиждется на ценностно-ориентированном подходе к управлению, в котором основное внимание уделяется общим ценностям, а не конкретным руководящим принципам, что позволяет больше доверять способности сотрудника к моральному суждению. Кодекс этики направлен на поддержку и обучение по применению этих ценностей в повседневной реальной жизни (ОЭСР, 2009, стр. 34).

Кодексы для различных категорий институтов, секторов, политик и категорий персонала также значительно

отличаются. Кроме того, те или иные кодексы различаются по своим правовым и политическим последствиям. Что касается терминологии «кодекса», многие страны проводят различие между кодексом этики, кодексом поведения и сводом норм и положений.³⁷

По мнению Френкеля, можно выделить три типа кодексов этики. Рекомендательный кодекс представляет собой утверждение идеалов, к которым должны стремиться практикующие его лица. Вместо акцента на понятиях добра и зла, в центре внимания данного кодекса - наиболее полная реализация достижений человечества. Второй тип - образовательный кодекс, цель которого заключается в подкреплении понимания его положений комментариями и толкованиями. В рамках данных комментариев приводятся конкретные примеры применения кодекса при решении этических проблем, связанных с профессиональной деятельностью. Третий тип - это нормативный кодекс, включающий в себя набор подробных правил, регулирующих профессиональное поведение и служащих основой для вынесения судебных решений по жалобам. Предполагается, что такие нормы могут быть приведены в исполнение посредством системы контроля и применения ряда санкций. Несмотря на различия в концепциях, на практике любой кодекс может сочетать в себе черты этих трех типов. Решение о том, какой тип кодекса подходит для отдельной профессии в определенный момент времени

37 М. Ван Варт, Кодексы этики как живые документы, в Порядочность государственных служащих, Том 5, № 4, стр. 331.

обязательно будет сочетать в себе как прагматические, так и нормативные соображения».³⁸

Категории кодексов³⁹

- ▶ Юридически обязывающий или добровольный
- ▶ Рекомендательный, ориентированный на соблюдение требований или нормативный
- ▶ Образовательный или относящийся к общественным отношениям
- ▶ Интегративный правовой документ по этике или руководство
- ▶ Объединенный с санкциями или без сдерживающих механизмов
- ▶ Подробный или общий/краткий

Последствия разработки этических правил и кодексов, регулирующих вопросы конфликта интересов: чем больше правил, тем более высокая эффективность?

В докладе ЕС о борьбе с коррупцией за 2014 год говорится, что для воплощения в реальную практику требований, изложенных в законодательстве или

38 Франкель М. С. 1989, Профессиональные кодексы: Почему, как и с какими последствиями? в: Журнале деловой этики, № 8, стр. 110-111, 1989.

39 Деммке и др., Регулирование конфликтов интересов, указ. соч., стр. 146.

кодексах поведения, многим странам требуются значительные дополнительные усилия. В последние годы политика в области КИ стала более регулируемой, детализированной, институционализированной, но также более бюрократической и фрагментированной. Сегодня большинство стран предлагают все более изощренные подходы к решению КИ в различных секторах, для различных правительственных уровней и для различных категорий лиц, таких как менеджеры, законодатели, банкиры и судьи. Наряду с этими запретами и ограничениями отдельные страны и институты осуществляют новые меры в отношении обязанностей по раскрытию сведений, требований транспарентности, механизмов мониторинга и контроля, а также стратегии обучения и повышения информированности. Несмотря на внутреннее ограничение регулирования «поведения», некоторые страны устанавливают внушительные перечни запретов и ограничений.

В результате существующие правила и нормы носят фрагментированный и непоследовательный характер. Например, в своей Оценке кодекса поведения для членов Парламентской ассамблеи Совета Европы ГРЕКО (2017)⁴⁰ указывает: «Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) принимала в течение последних десяти лет различные правила, регулирующие поведение ее членов и обеспечивающие сохранение их неприкосновенности.

40 ГРЕКО, Оценка Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи Совета Европы, ГРЕКО (2017) 5 фин, 19 июня 2017.

Однако увеличение числа нормативных актов, которые были неумело объединены в сборник под названием «Кодекс поведения для членов Парламентской ассамблеи Совета Европы» (*Déontologie des membres de l'Assemblée Parlementaire*), привело к созданию нормативно-правовой базы, которая нуждается в ряде усовершенствований (...). Взаимосвязь между многочисленными нормативными текстами нечеткая и может привести к путанице. Последовательно было принято несколько сводов норм, касающихся различных категорий парламентской деятельности/функций (...). Единая, всеобъемлющая и более согласованная нормативная база стандартов порядочности, которая заменит собой многочисленные нормативные разрозненные документы, повысит уровень понимания и знания этих стандартах у тех, кто призван их осуществлять и соблюдать. Это также будет способствовать ограничению ненужных сомнений, когда речь заходит об их исполнении».⁴¹

Наибольшая концентрация регулирующих мер наблюдается в европейских центральных банках и правительстве.

41 В докладах четвертого раунда оценки ГРЕКО, принятых на сегодняшний день, введение кодекса поведения для парламентариев или совершенствование общего подхода, а также существующие правила часто является одной из рекомендуемых отправных точек; оно коснулось более 40 стран-членов ГРЕКО. Особые рекомендации относительно последовательности, единообразия и общего качества уже действующих правил были адресованы, в частности, Ирландии (§50, рекомендация i доклада), Италии (§46, рекомендация i),

Парламенты являются наименее регулируемыми институтами. Кроме того, ситуация внутри Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) характерна для многих национальных парламентов: хотя «ПАСЕ играет ключевую роль в отстаивании прозрачности лоббистских и сторонних контактов, последние не регулируются надлежащим и всесторонним образом в отношении самой ПАСЕ». В вышеуказанном докладе ГРЕКО делается вывод о том, что ПАСЕ не хватает правил и норм, в частности в области конфликтов интересов и принятия подарков.

В Европейском Союзе в государствах-членах, вступивших в ЕС после 2005 г., правовое регулирование данной сферы более развито, чем в старых государствах-членах, в то время как в США и Канаде подобных правил гораздо больше, чем в большинстве европейских стран.

Страны сильно различаются по степени политики транспарентности, полномочиям различных этических комиссий и комитетов, требованиям к обучению и разглашению информации (например, декларирование личных доходов, декларирование доходов семьи, декларирование личного и семейного имущества и пр.). Кроме того, наблюдаются существенные различия в нормах и правилах в области политики трудоустройства после увольнения (наличие периода «остывания», строгие, гибкие ограничения, или отсутствие ограничений и контроля деятельности после увольнения), полные или частичные ограничения и контроль получения подарков и других форм поощрений, личные и семейные ограничения на владение имуществом и требования к отчуждению активов. В целом, политика в отношении трудоустройства

сотрудников после увольнения значительно отличается в разных странах. Поэтому неудивительно, что ГРЕКО отмечает в своей оценке правил и политики ПАСЕ, что «различные положения, содержащиеся в сборнике 2015 года, не налагают строгих ограничений после увольнения, например, в форме так называемых «периодов остывания», которые снизили бы, среди прочего, вероятность взяточничества или неправомερных предложений, поступающих членам ПАСЕ. Таким образом, члены ПАСЕ могут свободно заниматься любой профессиональной или иной деятельностью по истечении срока своих полномочий».⁴²

Принятие все большего числа международных, национальных и региональных законов, руководящих принципов, комплексов мер и существующие меры поддержки в области наращивания потенциала, внедрения, осуществления и исполнения норм этики представляет собой одно из главных препятствий в борьбе Европы с конфликтами интересов. Конечно, в целом считается, что различные международные механизмы мониторинга способствовали соблюдению требований на национальном, региональном и местном уровнях. Вместе с тем наблюдается также растущее ослабевание горизонтальной и вертикальной интеграции с точки зрения согласованности с соответствующими механизмами мониторинга и нарушения принципов верховенства права в более общем плане, а также между международными, европейскими, национальными, региональными и местными уровнями власти. Ни одна

⁴² ГРЕКО, указ. соч.

страна, учреждение или парламентская ассамблея не призывает к дерегулированию политики в области этики. Напротив, все страны и международные организации продолжают расширять свои комплексы мер.⁴³

В июне 2017 года новоизбранное французское правительство обнародовало свой новый «закон о морализации», обещанный новым президентом Эмманюэлем Макроном для очистки французской политики после серии скандалов на почве мошенничества. Министр Байру заявил, что новый законопроект был призван не «решить проблему личного нравственного совершенства», а устранить конфликты интересов. Новый закон должен делать акцент на конфликты интересов и запрещать членам парламента, местным выборным представителям и старшим гражданским служащим нанимать членов своих семей, а также требовать с них заявление о личной заинтересованности. Необходимо, чтобы вместо предоставления денежной суммы на расходы без необходимости их обоснования они должны были бы предоставлять квитанции, по которым бы возмещались их затраты. Любое лицо, осужденное за преступление или правонарушение, скомпрометировавшее его порядочность, должно быть отстранено от государственной службы на 10 лет. Лишь через день после представления нового законопроекта

43 Кристоф Деммке/Тимо Мойланен, 2012, Эффективность этики государственной службы и рационального управления в Центральном управлении ЕС-27, Питер Лэнг, Франкфурт-на-Майне, стр. 133.

президент Франции оказался в неловкой ситуации, поскольку один из его министров был вынужден уйти в отставку из-за сделки с недвижимостью – это тот случай, когда законы о конфликте интересов также становятся политическим инструментом. По словам Старка, политика в области КИ превратилась в «нравственное минное поле» (Старк, 2000⁴⁴). В то время как «дело президента Трампа» иллюстрирует существование многочисленных конфликтов интересов, «дело президента Макрона» отражает «политизацию» конфликтов интересов.

По мнению Старка, «мы стали требовать от должностных лиц заверения в том, что их официальные суждения не обременены таким образом, при котором требуются все более изощренные экскурсы в их (и часто их собственную) нравственную психологию».⁴⁵

Следовательно, «Теперь мы в целях профилактики запрещаем всем должностным лицам занимать сразу несколько должностей или быть участниками различных процессов, поскольку это может привести к внутреннему конфликту»⁴⁶. Это является особенно важным в эпоху фейковых новостей и многочисленных скандалов, активно освещаемых в СМИ. Восприятием не-(справедливости) можно легко манипулировать, если конфликт интересов становится нравственным стигматизатором, политическим

44 Эндру Старк, 2000, Конфликт интересов в американской общественной жизни, Гарвард, Кембридж, стр. 263.

45 Старк, Конфликт интересов, указ. соч., стр. 3.

46 Старк, Конфликт интересов, указ. соч., стр. 264.

оружием и моральным измерением людей, когда «в действительности это всего лишь закон»⁴⁷.

Джонстон (2005)⁴⁸ утверждает, что правовые нормы игнорируют основные аспекты восприятия морали и справедливости в обществе в целом, пренебрегая жизненно важными компонентами руководства и подотчетности в государственном управлении. Системы, ориентированные на правила, соблюдение и санкции, легче внедряются, однозначны и представляют собой полезный инструмент для политиков, чтобы реагировать на требования общественности после отдельных коррупционных скандалов. Кроме того, контроль за соблюдением законодательства предоставляет руководителям высшего звена законодательный иммунитет и, согласно Джонстону (2005), законодательство используется лишь в случае прямого нарушения правовых норм, тогда как неисправное функционирование системы в целом, организационные сбои и отсутствие системы подотчетности не учитываются. Однако подходы, направленные на контроль за соблюдением законодательства, могут также являться причиной побочных негативных эффектов. Несмотря на то, что этот подход хорошо подходит для обеспечения «соблюдения законов», формирование культуры порядочности крайне маловероятно.

Таким образом, нельзя говорить о том, что правил и норм в сфере КИ недостаточно. Принимается все больше законов

47 Старк, Конфликт интересов, указ. соч., стр. 266.

48 М. Джонстон, 2005, Сохраняя ответы, изменяя вопросы: определения коррупции пересмотрены, в: *Politische Vierteljahresschrift*, стр. 69.

и правил для предотвращения и регулирования КИ, однако это не означает, что их становится легче контролировать. Из-за фрагментированности правил также отсутствует единое понимание конфликта интересов, поскольку определения пересекаются. Акцент на регулировании вместо осуществления можно объяснить следующим образом. По-видимому, в современных обществах, когда возникают политические скандалы и новые конфликты интересов, «неудача объясняется неумелым составлением и недостаточным количеством законов; как правило, решение в данном случае заключается в разработке «умного» законодательства. После серьезного скандала озабоченность по поводу гарантирования соблюдения этических норм и видимости их соблюдения гораздо больше, нежели чем по поводу эффективности данных мер. В редких случаях предпринимаются попытки для поиска баланса между качественной проработкой законодательной базы, регулирующей вопросы этики, и эффективностью проводимой политики в данной сфере».⁴⁹

Правила в области КИ как эффективные инструменты в борьбе с коррупцией

Опыт показывает, что правила и нормы могут иметь как положительные, так и негативные побочные действия: достигнутый положительный социальный эффект может сопровождаться ростом бюрократии, волокиты и административного бремени. Правила в области КИ

⁴⁹ Аннечарико/Джейкобс, В поисках абсолютной порядочности, указ. соч., стр. 12.

могут вступать в противоречие с другими правами, неприменимыми и контрпродуктивными на практике, или могут создавать препятствия для привлечения опытных лиц на государственные должности. ОЭСР предупреждает, что слишком строгие подходы, чрезмерные запреты и ограничения имеют свои пагубные последствия. Таким образом, современная политика в области КИ должна обеспечивать баланс между необходимостью регулирования вопросов КИ и гарантированием индивидуальной и коллективной свободы и гибкости.⁵⁰

Существование строгих правил и норм не является гарантией этичности правительства. Это в особенности касается стран Центральной и Восточной Европы, в которых, как представляется, одной из целей введения строгих и подробных правил являлось стремление ввести профилактический запрет для государственных служащих «занимать одновременно несколько должностей, что могло бы привести к внутреннему конфликту».⁵¹ Другой целью, очевидно, было удовлетворение требований членства в ЕС. Ситуация в некоторых странах Центральной Европы (например, в Болгарии) представляет собой интересный контраст с ситуациями в большинстве скандинавских стран, где намного меньше правил и норм при относительно низком уровне коррупции и взяточничества.

Это позволяет предположить, что большое количество правил не снижает уровень коррупции. Напротив,

50 ОЭСР, Управление конфликтами интересов, 31 марта 2006 года, стр. 8.

51 Старк, Конфликт интересов, указ. соч., стр. 264.

получается, что чем выше уровень общественного доверия, тем меньше требуется регулирования. Однако это не означает, что страны с высоким уровнем коррупции и конфликтов интересов должны иметь меньше действующих правил. Строгие правила не являются обязательным условием низкого уровня КИ. Чрезмерное количество этических мер может нанести вред общественным интересам, а не защитить их. Проблема заключается в том, что субъективные представления о повышении числа КИ «рискуют настроить граждан против власти, нежели чем отразить реальную картину коррупции».⁵²

Положительные аспекты норм и правил⁵³

Можно утверждать, что рост норм и ожиданий в области этики следует приветствовать, поскольку он отражает более критическое и зрелое отношение граждан к власти. В действительности же, граждане терпимы к неэтичному поведению меньше, чем когда-либо. Люди ожидают от государственных служащих высоких стандартов порядочности, поскольку те обладают значительной властью, влиянием и свободой принятия решений. Поэтому стандарты порядочности должны устанавливаться на высоком уровне.

52 Стивен ван де Валле, Дезактивация субъективных показателей коррупции, Доклад представлен на конференции *EGPA*, Левен, июнь 2005 года, стр. 16.

53 Эта глава ссылается на выводы Деммке и соавт. (2008), Регулирование конфликтов интересов, указ. соч., стр. 117-121.

Исследование Гауглера⁵⁴ показывает, что чем выше престиж и положение государственного служащего, тем больше компаний и организаций стремятся наладить с ним контакт и предложить членство в правлении. Соответственно, высокопоставленные политические деятели и государственные служащие часто занимают новые и важные должности или функции в компаниях и организациях после того, как они оставили свою должность. Признавая это, представляется целесообразным, чтобы поведение политических деятелей и государственных служащих регулировалось специальными правилами и нормами. Кроме того, сторонники большего количества и более совершенных этических норм в области регистрации финансовых активов утверждают, что правила и стандарты важны, поскольку лица, занимающие государственные посты, и высокопоставленные должностные лица «занимают должности такой важности и такой ответственности, что общественность может претендовать на разумное право знать некоторые детали об их личных финансах и потенциальных конфликтах, которые они могут создать».⁵⁵

Прозрачная система, которая соблюдается всеми в организации в обязательном порядке продемонстрирует общественности, что ее соответствующая роль осуществляется честным образом и не поддается воздействию неправомερных соображений. В частности,

54 Гауглер М., *Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat*, VDM, Саарбрюккен 2006, стр. 108.

55 Маккензи, Устойчивость к скандалам, указ. соч., стр. 168.

часто обременительные требования к прозрачности и декларированию информации раскрывают общественности важную информацию. Существование строгих требований к прозрачности автоматически не повышает уровень общественного доверия. Таким образом, обязательными условиями увеличения общественного доверия являются порядочность, открытость и преданность общественным интересам. Сторонники большего числа правил или их совершенствования не всегда уверены в том, что те снизят коррупцию и КИ. Однако дополнительные стандарты способны снизить риск ненадлежащего поведения политических деятелей и государственных служащих. Фельдхайм и Ванг подтверждают, что этическое поведение государственных служащих повышает доверие общественности. Авторы приходят к выводу, что уровень общественного доверия выше в городах, где руководители имеют более высокие представления об этическом поведении».⁵⁶

Обсуждение эффективности кодексов поведения

Несмотря на существующие исследования, до сих пор не ясно, каким образом и выполняют ли кодексы поведения свои цели. Эту неопределенность можно объяснить множественностью существующих типов кодексов, различиями в институциональных, политических

⁵⁶ М. А. Фельдхайм/С. Ван, 2004, Этика и доверие общественности, в: Порядочность государственных служащих, 2003-2004, Том 6, стр. 73.

и правовых контекстах и трудностями в определении кодексов как таковых. По результатам недавно проведенного исследования⁵⁷ взаимозависимости поведения сотрудников и введения кодексов только два исследования продемонстрировали, что кодексы поведения могут оказывать положительное влияние на отношение и поведение сотрудников, в то время как в большинстве исследований был сделан вывод о незначительном влиянии кодексов. «Результаты (...) не показали значительного воздействия на этическое отношение или поведение. Кодексы поведения также не оказали прямого влияния на отношение к организации».⁵⁸ О положительном эффекте сообщается только тогда, когда кодексы сочетаются с другими элементами, которые поощряют местную этическую культуру. В целом, в литературных источниках описывается широкий спектр определяющих факторов и результатов кодексов поведения, таких как актуальность различных составляющих содержания, как, например, частота общения и поддержка кодекса со стороны руководства.⁵⁹ Простое наличие кодекса поведения как формального культурного артефакта сравнивается с личным

57 Юлия Талер и Бернд Хельмиг, 2016, Влияют ли кодексы поведения и этическое руководство на отношение и поведение государственных служащих, в: Обзор государственного управления, том 18, 9, 1365-1399.

58 Талер и Хельмиг, указ. соч., стр. 1378.

59 М. Каптейн, 2011, На пути к эффективным кодексам: Испытание взаимосвязи с неэтичным поведением. Журнал деловой этики, 99: 233-251.

подкреплением содержания кодекса.⁶⁰ Исследования показывают положительное влияние кодексов поведения на такие этические представления, как осознание и понимание этических проблем, поддержка этического поведения и фактическое этическое поведение.⁶¹ Вместе с тем, в целом, по мнению Талера и Хельмига, влияние кодексов поведения на отношение и поведение работников в сфере государственного управления требует дальнейшего изучения.⁶²

Кроме того, кодексы могут быть полезны только тем, кто хочет получать руководящие указания, чтобы действовать с соблюдением этических норм. Если лицо, занимающее государственную должность, намерено действовать неэтично, маловероятно, что кодекс ему в этом помешает.⁶³ Следовательно, кодексы должны иметь воспитательный эффект. «Но как только это записывается, возникают серьезные проблемы». Например, кодексы без эффективной институциональной стратегии осуществления

60 М. С. Шварц, 2004, Эффективные корпоративные кодексы этики: восприятие пользователей кодекса. Журнал деловой этики, 55: 323-34.

61 Б. Стивенс, Б. 2008, Корпоративные кодексы этики: Эффективные инструменты воздействия на поведение. Журнал деловой этики, 78: 601-609.

62 Юлия Талер и Бернд Хельмиг, 2016, Влияют ли кодексы поведения и этическое руководство на отношение и поведение государственных служащих, указ. соч., стр. 1368/1369.

63 Хайн, Кодексы поведения, в: Сен-Мартен/Томпсон, указ. соч., стр. 45.

и поддержки сверху, вероятно, будут относительно бесполезны. Их также можно считать бесполезными, если отсутствуют правоприменительные и карательные меры за виновное действие. Согласно Гилману, «Действенные кодексы зависят от среды, готовой их взрастить».⁶⁴

Еще один побочный эффект был представлен Анечарико и Джейкобсом (1997). В своем «анализе антикоррупционного проекта», проведенном в городской администрации Нью-Йорка, авторы пришли к выводу, что кодексы поведения могут способствовать стигматизации коррумпированного имиджа государственных служащих, что приводит к снижению мотивации к труду и повышению давления, оказываемого с целью обеспечения соответствия размытым ценностям. Тем самым, осторожность и боязнь неэтичного поведения может привести к замедлению принятия решений, включая консультации с несколькими инстанциями, что противоречит парадигме эффективности, лежащей в основе децентрализации дискреционных полномочий руководства и размывания границ между государственным и частным секторами. (Анечарико и Джейкобс, 1997, стр. 174).

Если общество признает наличие коррупции, кодексы поведения должны сопровождаться усовершенствованными кадровыми механизмами, такими как набор и смена персонала. В ситуации,

64 С. Гилман, 2005, Кодексы этики и кодексы поведения как инструменты поощрения этичной и профессиональной государственной службы: сравнительные успехи и уроки, Вашингтон, округ Колумбия, 2005.

когда коррупции в наибольшей степени подвержены ориентированные на соблюдение требований регулирующие инстанции и механизмы – такие исполнительные органы, как суда и прокуратура – основанный на ценностях кодекс управления мало влияет на этическое поведение государственных служащих (ОЭСР, 2016, стр. 8). Этот «парадокс порядочности» был также признан другими исследователями общественной этики. Согласно Ньивенбургу⁶⁵, даже если кодексы должны считаться инструментами для восстановления доверия к государственному управлению среди граждан, демонстрируя усилия по этическому руководству, инструментализация дискуссий по этике, когда обсуждается роль порядочности в администрации, может иметь обратный эффект, если политика предусмотрена как мера реагирования на скандал. При таком сценарии введение кодекса может рассматриваться как признак отсутствия порядочности, приводя, в первую очередь, к еще большему недоверию общественности. Одним из недостатков кодексов поведения является то, что в большинстве случаев они характеризуются слабыми механизмами реализации по сравнению с другими инструментами, и их осуществление в значительной степени зависит от наличия доверительной атмосферы.

В этом контексте важным фактором, который необходимо учитывать, является проведение консультаций со всеми ключевыми заинтересованными сторонами на этапе

65 Пауль Ньивенбург, 2007, Парадокс порядочности. Порядочность государственных служащих, том 9, 2007.

разработки и участие всех основных лиц в составлении такого кодекса. Эффективный кодекс и его цели должны быть сформулированы в рамках инклюзивного восходящего процесса, у которого больше шансов на лучшие результаты, поскольку сотрудники становятся свидетелями его разработки и, следовательно, более заинтересованы в его соблюдении. Инклюзивный восходящий процесс разработки может также гарантировать, что содержание кодекса изложено таким образом, что его легко понять и реализовать.

Необходимо, чтобы положения кодекса были ясно и последовательно сформулированы, и чтобы их можно было практически реализовать. Последовательность предполагает согласованность положений кодекса с существующим законодательством и порядком, тогда как ясность формулировок предотвращает или минимизирует возможную двусмысленность. Однако однозначность и ясность формулировок кодекса является такой же труднодостижимой целью, как и требование меньшей бюрократии в государствах-членах или лучшем регулировании на уровне ЕС и на национальном уровне.

Еще один фактор, гарантирующий эффективное функционирование кодексов, относится к фазе реализации. Довольно часто составление и принятие кодексов поведения считается самоцелью. После принятия они часто забываются и не реализуются в дальнейшем. Но это лишь первый шаг, и для того, чтобы кодекс стал жизнеспособным документом и частью организационной культуры, обучение и повышение уровня знаний о содержании кодексов должно стать постоянной задачей. Кроме того, что касается распространения информации о положениях различных

кодексов, многие администрации отдают свое предпочтение интернету и интранету. Поэтому маловероятно, что государственным должностным лицам и членам комитетов по мониторингу регулярно напоминают в их повседневной жизни о существовании кодексов. Можно также усомниться в том, что это наиболее эффективные информационные каналы.

В большинстве случаев кодекс поведения воспроизводит и развивает ценности и принципы, уже закрепленные в законодательстве. Это удобно, поскольку соответствующие ценности и стандарты во многих странах рассредоточены во множестве правовых документов, что затрудняет поиск информации и понимание общей идеи государственной службы. «Трансперенси Интернешнл» (ТИ, 2013, стр. 5) пришла к выводу, что главным преимуществом разработки кодексов поведения является собрание всех этических норм и правил в одном документе. Таким образом, единый документ может послужить четкой рекомендацией о том, как следует толковать практическое поведение в соответствии с законом и этическими дилеммами.

При правильном использовании законодательство и кодекс поведения эффективно дополняют друг друга. Как утверждают Дойг и Уилсон (1998, стр. 142)⁶⁶, кодекс поведения может стать для органов государственной власти возможностью создать нравственный капитал и улучшить этическое поведение своих сотрудников. Это предположение подкрепляется тремя различными

⁶⁶ Ален Дойг и Дж. Уилсон, 1998. Эффективность кодексов поведения. Деловая этика: европейский обзор, 7 (3). р. 14.

доводами. Во-первых, когда этические нормы исчерпывающи и хорошо известны, сотрудники с большей вероятностью выявляют неэтичное поведение и стараются избегать его. Во-вторых, сотрудники колеблются нарушать этические нормы, когда людям вокруг них известно, что и почему это неправильно, и в-третьих, сотрудники считают, что сообщение о правонарушениях более вероятно в среде, знакомой с этикой. (Т1, 2013, стр. 4).

Кодексы этики и кодексы поведения можно считать двумя шагами на пути развития официальных этических норм. В качестве первого шага государственные органы власти зачастую начинают с определения своих основных ценностей и пропагандируют их, озвучивая заявление об основных ценностях (кодекс этики).

После этого, по мере развития дискуссии об этике государственной службы, государство готово ввести более систематические и подробные руководящие принципы в виде кодекса поведения. Вполне возможно, что в процесс разработки будет включен третий шаг – перенос кодексов поведения на ведомственный уровень с тем, чтобы создать более конкретные и полезные руководящие принципы для практических ситуаций. Это позволяет применять к кодексам восходящий подход, который ведет к усилению ответственности. Недостатком является то, что такой подход увеличивает расхождения, которые могут привести к фрагментированности этики государственной службы, если она не будет скоординирована. Во многих странах правила и кодексы этики сами по себе выглядят хорошо, но это не означает, что различные учреждения и люди относятся к ним серьезно. Проблема часто

заключается в отсутствии потенциала и усилий в процессе реализации. Кодексы работают только тогда, когда они учитывают существующие убеждения и обычаи людей и надлежащим образом разрабатываются, понимаются и поддерживаются теми, кому приходится их применять в своей повседневной жизни, и могут быть эффективными только в атмосфере доверия.

Расхождения между различными кодексами, их функциями, политическим и правовым характером и значением в разных традициях и культурах свидетельствуют о том, что было бы неразумно предлагать какую-либо форму типового кодекса или передовой практики. Хайн предполагает, что в то время как наиболее известными и наиболее популярными кодексами, вероятно, являются британский, американский и канадский кодексы,⁶⁷ немецкий кодекс «кажется близким к тому, что мы могли бы считать образцовым кодексом поведения.

Он подробен, практичен и, по-видимому, довольно серьезно воспринимается департаментами и отдельными государственными служащими».⁶⁸ Другой вопрос заключается в том, «впишется» ли немецкий кодекс в другие

67 Например, британский министерский кодекс: Кодекс этики и процессуального руководства для министров, Канадский кодекс конфликта интересов и деятельности по окончании полномочий государственных служащих, или американские стандарты этического поведения для работников органов исполнительной власти.

68 Хайн, кодексы поведения, в: Сен-Мартен/Томпсон, указ. соч., стр. 66.

правовые и административные культуры. Национальные кодексы невозможно просто экспортировать: в других административных культурах они не будут иметь такого же значения, признания и назначения. Поэтому идея введения общих кодексов в разные правовые, административные и институциональные культуры «может считаться сомнительной».⁶⁹

Таким образом, Дойг и Уилсон (1998)⁷⁰ предлагают, чтобы надлежащее введение кодекса сопровождалось этичным руководством старших должностных лиц (Дойг и Уилсон, 1998, стр. 141). Этот довод поддерживает и Деммке (2005, стр. 99), который утверждает, что чистое рациональное понимание этики бесполезно. Этика, пропагандируемая в кодексах, эффективна только в том случае, если она повышает мотивацию этичного поведения на практике. Для этого этику следует понимать как непрерывный инклюзивный процесс руководства, обучения и преподавания. Таким образом, краткосрочные последствия весьма маловероятны.

69 Хайн, кодексы поведения, в: Сен-Мартен/Томпсон, указ. соч., стр. 66.

70 Дойг и Уилсон, указ. соч.

НА ПУТИ К БОЛЕЕ КАЧЕСТВЕННОМУ ИЗМЕРЕНИЮ И ОЦЕНКЕ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ

На пути к национальному мониторингу политики в области этики

Данные ОЭСР свидетельствуют о том, что страны начали внедрять и применять все больше диагностических инструментов для изменения влияния политики.

Если в 2012 году только 27% всех стран применяли различные механизмы оценки в области КИ, то в 2014 году эти показатели возросли до 55%.⁷¹ Страны стали проводить больше кампаний по повышению информированности и понимания политики в области КИ. В 2014 году 77% из них провели обучение государственных служащих по КИ. 68% всех стран провели официальные консультации с государственными должностными лицами, когда

71 ОЭСР, Исследование урегулирования конфликтов интересов в органах исполнительной власти и защита осведомителей, ОЭСР, ОЭСР Париж, Урегулирование конфликтов интересов, Издательство ОЭСР, Париж, 2014 г. Хулио Бачио Террачино, ОЭСР, заместитель начальника отдела по вопросам порядочности государственного сектора, директорат государственного управления и территориального развития, предотвращение и урегулирование конфликтов интересов в государственном секторе, презентация Powerpoint.

те сомневались в законности инцидентов, процедур и политики.⁷²

Ван Доорен отмечает, что в настоящее время все больше стран инвестируют в оценку персонала и проводят анализ отношения сотрудников к развитию этического климата в организациях. «Оценка персонала является лишь одним из многочисленных способов контроля порядочности и соблюдения этических норм, однако он является наиболее эффективным. Во-первых, сотрудники лучше знают, что происходит в офисе. Они – непосредственные свидетели повышения или упадка порядочности или климата порядочности. В результате, оценка персонала способна обеспечить более достоверные показатели реальной порядочности по сравнению со оценками сторонних лиц, которые зачастую (но не всегда) сами непосредственно не сталкиваются с ситуациями неправомерного поведения. Их суждения... основываются на том, что они видят в своей повседневной профессиональной деятельности».⁷³

Несмотря на эти тенденции в большинстве стран отсутствие знаний и обучения КИ являются основными причинами, по которым государственные служащие не готовы предвидеть потенциальные КИ.⁷⁴ Например, согласно польскому исследованию, большая часть

72 Исследование урегулирования конфликтов интересов в органах исполнительной власти и защита осведомителей, ОЭСР, Париж.

73 Там же.

74 Фонд Стефана Батория (2014), Конфликт интересов в администрации польского правительства. Варшава

сотрудников министерств и других центральных ведомств не имеют достаточно знаний и подготовки, чтобы адекватным образом реагировать на ситуации КИ.⁷⁵ В целом, «в подходах к КИ наблюдаются огромные институциональные различия. Некоторые министерства имеют относительно хорошо подготовленные и развитые системы противодействия коррупции, а также рискам, связанным с конфликтом интересов (например, Министерство национальной обороны). У других, как представляется, имеется некоторая инфраструктура в этой области, но она не используется должным образом. В третьих министерствах уровень знаний о КИ настолько низок, что даже самые простые имеющиеся решения не признаются в качестве инструментов урегулирования проблем».⁷⁶

Неосведомленность о правилах и политике также является проблемой для выборных представителей. В вышеуказанном отчете ГРЕКО подчеркивается: «В целом члены ПАСЕ, как сообщается, мало осведомлены о существующих стандартах порядочности. ПАСЕ необходимо продемонстрировать большую решимость в повышении осведомленности членов и обеспечении их обучения по вопросам соблюдения этических норм и правил».⁷⁷

75 Фонд Стефана Батория (2014), указ. соч., стр. 13.

76 Фонд Стефана Батория, указ. соч., стр. 14.

77 ГРЕКО, 2017, указ. соч., стр. 3.

Эффективность политики в области раскрытия информации⁷⁸

В последние годы политика раскрытия сведений стала важным инструментом мониторинга политики в области КИ. Принцип упреждающего раскрытия сведений, предусматривающий, что информация должна стать общедоступной до того, как общественность направит требование о раскрытии информации, имеет важное значение для достижения большей подотчетности, транспарентности и открытости правительства. Тенденция к ужесточению требований к раскрытию сведений является распространенной проблемой. Общедоступность информации, обнародованной высшими должностными лицами, считается важным фактором укрепления доверия к правительству. Популярность предания сведений гласности «по-видимому, отчасти объясняется простотой осуществления и посланием о приверженности правительства принципу транспарентности».⁷⁹

Кроме того, обязательства декларирования личных интересов будут способствовать формированию более открытого и прозрачного политического сектора, что жизненно важно для повышения легитимности и доверия граждан. В настоящее время все больше стран применяют принцип раскрытия сведений в области КИ. По-прежнему существуют различия между добровольным и обязательным подходами. Например, в Парламентской

⁷⁸ Деммке и соавт. (2008), Урегулирование конфликтов интересов, указ. соч., стр. 128/129.

⁷⁹ Джерард Карни, Конфликт интересов, указ. соч.

ассамблее Совета Европы «Заявления, касающиеся КИ, делаются под исключительную ответственность каждого члена. Для него/нее считается достаточным просто заявить, что он/она не имеет интересов, вступающих в конфликт с предполагаемыми обязанностями. Правила не предусматривают возможности для члена ПАСЕ выдвигать возражения на более позднем этапе, если его ситуация изменилась впоследствии или он сделал ложное заявление, или для добровольного сложения полномочий или его/ее замены, такие ситуации решались на государственном уровне».⁸⁰

Хотя такая ситуация по-прежнему характерна для многих парламентов, другие институты устанавливают более строгие и обязательные правила.

В большинстве стран наблюдается тенденция стремления к большей прозрачности и ужесточению требованию к обнародованию информации о личной жизни выборных представителей. Новые требования включают в себя обязательство декларировать совмещаемую должность, частные доходы или акции, или же предоставлять сведения о деятельности партнера, которые могут вступить в конфликт с его/ее государственной должностью. Существуют также правила получения подарков и приглашений, не допускающие нежелательного внешнего влияния на принятие решений. К таковым может относиться приглашение на ужин от частной фирмы или принятие подарка в виде развлечения, предложенного участником процедуры государственных закупок. Чем

⁸⁰ ГРЕКО (2017), указ. соч.

выше должность, тем строже политика, правила и кодексы, и тем больше требуется прозрачности. По данным ОЭСР, оплачиваемые совмещаемые должности являются наиболее регулируемыми частными интересами в трех ветвях власти.⁸¹

Данные ОЭСР о подходах к обеспечению порядочности в исполнительной ветви государственной власти и на государственной службе также позволяют получить представление о глубине требований порядочности в виде сводного показателя глубины раскрытия сведений и общедоступности частных интересов.⁸²

Различия касаются степени открытости и вопросов применения санкций, если члены не разглашают информацию или разглашают ее слишком поздно. По данным Деммке и соавт. 2008 г., государства-члены, вступившие в ЕС в 2005/2007 гг., имеют очень подробные требования к обнародованию информации. Среди них запреты на гонорары, ограничения на доходы из внешних источников и ограничения на принятие подарков.

Следует проводить различие между публичными или конфиденциальными декларациями о финансовых интересах, декларациями о дополнительных интересах и тем, следует ли хранить декларации в реестре интересов. Несмотря на то, что в некоторых случаях государственные

81 ОЭСР (2015), Взгляд на правительство, Издательство ОЭСР, Париж, стр. 209.

82 ОЭСР (2015) Взгляд на правительство, издание 2015 г., порядочность государственного сектора, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66858#>

должностные лица должны декларировать только свои финансовые интересы, в большинстве случаев они должны также декларировать свою профессиональную деятельность, почетное членство и представление информации в реестрах интересов. Таким образом, наиболее важным вопросом является то, что следует декларировать, стоит ли делать декларации общедоступными, имеют ли независимые органы право на проверку реестров и должны ли вводиться санкции за несоблюдение требований.

По данным ОЭСР, уровень требований к порядочности, как правило, пропорционален уровню иерархии, т.е., чем выше уровень государственного служащего, тем выше уровень требований к порядочности. Интересно отметить, что требования к порядочности для старших гражданских служащих и гражданских служащих в среднем ниже в «старых» государствах-членах (26 баллов из 100), чем в «новых» государствах-членах (32 баллов из 200).

К странам с самыми высокими требованиями к порядочности старших государственных служащих и гражданских служащих относятся Латвия (88), Эстония (39), Франция, Швеция и Великобритания (все 38); к странам с самыми низкими требованиями относятся Словакия (4), Португалия (8), Польша (17) и Италия (19).⁸³

83 Бломейер и Санз, Кодекс поведения для комиссаров – повышение эффективности и результативности, исследование для Европейского парламента, Брюссель PE 411.268, 200.

Хотя эти обзоры свидетельствуют о том, что большинство стран предприняли значительные усилия для решения проблемы КИ как затрагивающей государственное управление, они не предоставляют информации о фактических уровнях соблюдения/эффективности требований к порядочности. Поэтому ГРЕКО предупреждает о ситуациях, когда «отсутствует общая система декларирования активов, доходов и интересов (...), настаивая на необходимости обеспечения обоснованности таких декларативных процедур для того, чтобы гарантировать надежность национальной политики порядочности парламента. Разглашаемая информация должна (i) быть точной, особенно в отношении элементов дохода и должностей в коммерческих или некоммерческих организациях, а также конечного права собственности, имеющегося на территории страны или за рубежом; (ii) обновляться на постоянной основе; а также (iii) дополняться сведениями о близких родственниках. Эти декларативные процедуры могут в значительной степени способствовать транспарентности в отношении выборных представителей, противодействию коррупционному поведению и более эффективному урегулированию конфликтов интересов».⁸⁴

Важнейшие изменения в области раскрытия информации

Несмотря на популярность инструментов обнародования информации, в различных странах и учреждениях до сих

⁸⁴ ГРЕКО, указ. соч.

пор ведутся споры по поводу преимуществ и недостатков необходимости декларировать КИ.

«Сторонники обнародования сведений утверждают, что должностные лица могут на законном основании оставаться владельцами – и знать – о своих финансовых интересах до тех пор, пока об этих интересах также известно и общественности...».⁸⁵ И даже больше: «При полном обнародовании сведений (...) общественность может самостоятельно судить о наличии конфликта интересов. Зная это, должностные лица будут вести себя соответственно».⁸⁶ Обнародование информации наделяет общественность возможностью выступать в роли и законодателя, и судьи, а также арбитра добра и зла.⁸⁷ Разумеется, в большинстве случаев раскрытие сведений не осуществляется в отсутствие иных (правоприменительных) мер принуждения. Однако зачастую раскрытие сведений означает просто способ узнать, отказался ли человек от конфликта интересов. Во многих странах политика в области раскрытия сведений более популярна, чем принудительные меры. Если вера в эффективность «мягкой» политики раскрытия сведений высока, уровень доверия в эффективность «жестких» мер принуждения низок. В действительности, часто получается, что политика раскрытия сведений означает, что административные

85 Старк, Конфликт интересов в общественной жизни, указ. соч., стр. 236.

86 Старк, Конфликт интересов в общественной жизни, указ. соч., стр. 250.

87 Старк, Конфликт интересов в общественной жизни, указ. соч., стр. 251.

органы, комитеты по этике и граждане получают факты, исходные данные форм раскрытия информации и тогда мы верим, что эти органы и/или общественность примут правильное решение.

Даже среди тех, кто выступает за систему обнародования сведений, существуют различные мнения относительно элементов информации, которые должностные лица обязаны разглашать. Некоторые считают, что должностные лица должны сообщать о характере своих активов, а не об их величине. Другие полагают, что именно величина активов имеет решающее значение для создания условий КИ. Следует также делать различия между должностными лицами, выполняющими важные государственные функции, и прочими государственными чиновниками.⁸⁸ Призыв к более жесткому регулированию вопросов по окончании полномочий для членов правительства по сравнению с обычными государственными служащими также является следствием этих различий.

Еще одно критическое замечание в адрес декларации интересов заключается в том, что системы отчетности зачастую слишком упрощены, требуя от человека лишь представления отчетности в общем виде. Декларации и реестры работают лишь тогда, когда требования (относительно того, что следует декларировать) ясны и известны. Кроме того, должны существовать средства для

⁸⁸ Дж. Флеминг/И. Холланд, 2000, Мотивация этичного поведения у министров правительства, конференция Международного института общественной этики, Оттава, сентябрь 2000 года, № 1.

эффективного и независимого контроля этих деклараций и реестров, а также вводиться санкции в случае их несоблюдения. При отсутствии всего вышеперечисленного будет сложно выявить неверную, недостоверную и частично предоставленную информацию.

Политика раскрытия сведений и реестры должны разрабатываться таким образом, чтобы сбор, хранение и управление подробными формами предоставления информации не породили новую бюрократию в области КИ. Введение принципа о необходимости декларирования интересов может создать существенную бюрократическую нагрузку с точки зрения управления, обновления и защиты данных. Еще одной проблемой является правовая сторона вопроса: если в некоторых странах жители обязаны декларировать подробную информацию (например, доходы и имущество своей семьи) в реестре, в других подробные требования к реестрам принимаются нелегко, поскольку считается, что реестры противоречат основным правам (неприкосновенность частной жизни, личные права, семейные права и пр.). Из-за различий в отношении к реестрам и финансовым декларациям некоторые страны устанавливают подробные требования к обнародованию информации, тогда как другие требуют гораздо меньше информации.

Декларации или реестры КИ имеют смысл только тогда, когда они организованы и сопровождаются управленческими решениями. В противном случае в конечном итоге они сводятся к ритуалам заполнения бланков. Типичным для многих организаций является вышеупомянутый доклад ГРЕКО «Об оценке кодекса

поведения для членов Парламентской ассамблеи Совета Европы». Тогда как ГРЕКО призывает к тому, чтобы система раскрытия сведений «была (i) точной, особенно в отношении элементов доходов и должностей в коммерческих или некоммерческих организациях, а также конечного права собственности, имеющегося на территории страны или за рубежом; (ii) обновляться на постоянной основе; а также (iii) дополняться сведениями о близких родственниках», в докладе ничего не говорится о том, кто собирает информацию, каким образом она собирается, кто организует информацию, кто рекомендует принимать по ней решения, какого рода решения должны приниматься (например, санкции).⁸⁹

В ходе недавнего опроса, посвященного управлению КИ, ОЭСР⁹⁰ пришла к выводу, что после сбора форм предоставления информации только 63% респондентов проверяют получение форм и только 32% проводят аудит или анализ точности информации. Следовательно, с практической точки зрения, по-видимому, на определенном этапе при ненадлежащем управлении слишком большое количество требований в области КИ становятся неэффективными, нерезультативными и даже контрпродуктивными.

Таким образом, даже если политика раскрытия сведений важна, она в основном помогает разоблачить ситуации

89 ГРЕКО, 2017, указ. соч.

90 ОЭСР (2014), Исследование урегулирования конфликтов интересов в органах исполнительной власти и защита осведомителей, ОЭСР, Париж.

конфликта интересов без предоставления каких-либо рекомендаций по их разрешению. Одним из возможных решений может стать вариант, предложенный Томпсоном: «Независимые комитеты по этике могли бы регулярно анализировать финансовую деятельность членов, выявлять потенциальные проблемы и рекомендовать меры по их устранению. Они публиковали бы информацию только тогда, когда члены не могли бы урегулировать проблемы. Комитеты могли бы запрашивать намного больше сведений, чем раскрывается в настоящее время, но большинству членов пришлось бы делать их гораздо менее общедоступными. Безусловно, риски утечки информации оставались бы высокими, но оба комитета по этике имеют необычайно хорошие показатели по защите конфиденциальной информации. Кроме того, информация может быть ориентирована в частности на проблемы, которые могут возникнуть у конкретных членов».⁹¹

МРАЧНОЕ ОТРАЖЕНИЕ В ЗЕРКАЛЕ: БУДУЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Политика в области КИ по-прежнему сосредоточена в основном на исходных материалах, а не на мониторинге политики и результатах, хотя некоторые страны начали переключать свое внимание на осуществление политики в области КИ. Что касается выбора инструментов, страны до сих пор сконцентрированы на увеличении числа правил

⁹¹ Томпсон, Преодоление конфликтов интересов в этике Конгресса, указ. соч., стр. 7.

и кодексов. В то же самое время под определение КИ попадает все больше и больше различных ситуаций.

В настоящее время более высокая прозрачность, открытость, подотчетность, новые этические нормы и доступ к государственной информации, а также более эффективное декларирование интересов широко приветствуются в качестве средств устранения общественных и индивидуальных недостатков.

Особенно в области конфликтов интересов предполагается, что требования к большей прозрачности, декларированию информации и пр. дисциплинирует учреждения и выборных представителей, предавая гласности информацию об их потенциальных конфликтах интересов. Таким образом, раскрытие сведений и прозрачность благоприятствует этическому поведению, поскольку предполагается, что публичная огласка является хорошим стимулом: чем больше общественность знает, тем лучше ведут себя люди. Требования прозрачности и открытости также очень популярны, поскольку, согласно распространенному мнению, они повышают надежность и ответственность учреждений и их должностных лиц. Кроме того, ужесточение требований к отчетности о КИ способствует повышению доверия общественности. Однако эти предположения не лишены своих сложностей. Например, как уже говорилось, обнародование сведений требует эффективных систем управления и может привести к появлению огромных объемов информации. Другой вопрос заключается в том, представляют ли эти сведения, передаваемые широкой гласности, интерес и легко ли их понять.

Еще одна трудность связана с тем, что раскрытие финансовой информации и публичные реестры могут легко использоваться в качестве инструмента политической борьбы и применяться для стигматизации политических оппонентов. Аналогичным образом, декларации и реестры могут использоваться для достижения популистских целей. Таким образом, несмотря на все позитивные намерения, повышение прозрачности также может иметь негативные побочные эффекты.

Пока не ясно, сохранятся ли эти тенденции. В последние годы становятся все более заметными притязания на другие права, основанные на конфиденциальности, секретности, безопасности и ограничении права на неприкосновенность частной жизни. Остается открытым вопрос о том, как недавние тенденции к большей открытости и прозрачности будут согласовываться с новыми тенденциями, призывающими к ужесточению контроля, защите данных, обеспечению безопасности, более строгому управлению информацией, совершенствованию контроля индивидуальных результатов работы и даже к ограничению прав человека и пр. К этому следует добавить глобальную тенденцию «цифровизации».

В целом, во всех странах наблюдается тенденция к размыванию границ между различными сферами общественной жизни, государством и гражданами, государственным и частным секторами, работой и досугом, офисной и домашней работой. Эти тенденции отражаются на развитии КИ. Различий между ценностями государственного и частного секторов становится

меньше. Если текущая тенденция сохранится, в будущем будут преобладать новые конфликты ценностей и новые зарождающиеся ценности.

Выводы

Сегодня ситуации в области КИ регулируются множеством различных национальных и международных правил и руководящих принципов, и ни одна политическая дискуссия не проходит без упоминания важности порядочности. Но наличие инструментов и этических знаний не равнозначно этическому ноу-хау. Таким образом, кажется, что легче учить, проповедовать, изучать, отстаивать и обсуждать этику, чем практиковать этическое поведение. В области КИ мониторинг и измерение КИ по-прежнему представляет собой наисложнейшую задачу.

Местные и региональные власти должны понимать, что введение кодексов поведения, реестры обнародования информации и прочие правила в области КИ – всего лишь первый шаг. Эти кодексы нуждаются в эффективной реализации, оценке и мониторинге, что требует грамотного руководства, определенных ресурсов и твердой политической воли.

Реальное изменение организационной и политической культуры в сторону культуры более подотчетной и поддерживающей высокие этические стандарты потребует постоянных усилий со стороны всех уровней государственного управления. Однако это вызов, который необходимо принять.

Резолюция 434 (2018)

**Конфликты интересов на местном и
региональном уровнях**

Обсуждена и принята Конгрессом
7 ноября 2018 г.

1. В своем многообразии форм коррупция способствует упадку демократических ценностей и тем самым создает угрозу надлежащему правлению и функционированию государства. В связи с этим в октябре 2016 года на 31 сессии Конгресс утвердил Дорожную карту мероприятий по предупреждению коррупции и поощрению общественной этики и принял решение подготовить шесть тематических докладов, среди которых доклад по конфликтам интересов, в целях выработки превентивных мер и передовой практики в борьбе с коррупцией.

2. Конфликты или видимость наличия конфликтов интересов возникают в ситуациях, когда гражданин имеет прямые или косвенные личные интересы, которые могут помешать общественным интересам. Чаще всего это происходит, когда гражданин совмещает несколько должностей или осуществляет профессиональную деятельность параллельно с государственной службой. Порой бывает проблематично разделить эти роли, что может привести к использованию государственной должности в личных интересах.

3. Местные и региональные власти часто занимаются предоставлением услуг в сферах, особо подверженных коррупции, таких как городское планирование, строительство или социальные услуги. Их близость, потенциальные связи и частота контактов с гражданами и местными предпринимателями могут создать многочисленные возможности для возникновения конфликтов интересов и подвергнуть испытанию порядочность местных выборных должностных лиц.

4. Несмотря на то, что страны сосредоточились на институционализации и осуществлении политики в области конфликтов интересов, имеется мало доказательств их реальной эффективности. Властям местного и регионального уровней не хватает данных и всеобъемлющих мер по надзору за соблюдением правил, касающихся, например, деятельности после окончания полномочий, принятия подарков и деятельности, совмещаемой с государственной службой. Это может создавать проблемы с точки зрения правил применения мер наказания или ограничений определения конфликтов интересов, с точки зрения степени приемлемого соотношения между государственными и частными интересами, а также запрещенного поведения. Такое соотношение должно отражать занимаемую государственным служащим должность и степень владения «внутренней информацией» тем или иным лицом, которая потенциально может быть использована в личных интересах или в рамках деятельности после окончания полномочий.

5. Хотя конфликты интересов являются одной из наиболее регулируемых областей политики, обилие норм и правил может создавать трудности в управлении ими и обеспечении их соблюдения. Отсутствие согласованности между такими правовыми документами может привести к путанице и лишить их эффективности. Большого эффекта можно было бы добиться, используя основанные на ценностях подходы, например, обучение, подготовку и прозрачность, а также более совершенные системы мониторинга.

6. Организационные культуры, в которых вероятнее всего могут возникнуть конфликты интересов, как правило, характеризуются более низким уровнем общественного доверия. Поскольку увеличение числа мер и кодексов поведения не обязательно повышает уровень общественного доверия, а может иметь противоположный эффект, местным и региональным властям следует направить усилия на разработку, реализацию и распространение таких инструментов, при этом избегая чрезмерного регулирования.

7. С учетом вышесказанного Конгресс, осознавая различия в правовых и административных структурах, а также организационных культурах различных стран и регионов внутри них:

- a. предлагает местным и региональным органам власти государств-членов Совета Европы:
 - i. внедрять и осуществлять политику порядочности, которая включает как управление организационной этикой, так и внешних гарантов порядочности;
 - ii. создать независимые комитеты по этике с тем, чтобы контролировать финансовую деятельность членов, выявлять потенциальные проблемы и рекомендовать меры по их устранению, прежде чем будут обнародованы декларации личных интересов, которые должны включать в себя совместительство, частные доходы, акции или инвестиции, потенциально противоречащие занимаемой должности, прошлую занятость и информацию о деятельности партнеров;

- iii. выработать правила принятия подарков и приглашений с учетом должности, занимаемой должностным лицом или государственным служащим с тем, чтобы избежать внешнего влияния на процесс принятия решений и гарантировать беспристрастность в таких областях, как закупки;
- iv. содействовать упреждающему раскрытию сведений до требования общественности, повышать подотчетность, транспарентность и открытость местного и регионального правительства и укреплять доверие общественности;
- v. обеспечивать, чтобы политика обнародования информации сопровождалась соответствующими мерами по решению выявленных конфликтов интересов;
- vi. поддерживать и инвестировать в инструменты мягкого действия, такие как этическое руководство;
- vii. инвестировать в передовые кадровые механизмы в целях мониторинга и регулирования потоков занятости между частным и государственным секторами;
- viii. проводить регулярные оценки персонала для изучения отношения и формирования этического климата среди персонала;
- ix. содействовать своевременной и специальной отчетности о потенциальных конфликтах интересов, например, путем декларирования интересов местных и региональных выборных представителей и высокопоставленных государственных

должностных лиц, до и во время их пребывания в должности;

- x. внедрять электронные системы для упрощения обработки и облегчения организации деклараций интересов;
- xi. проводить консультации со всеми заинтересованными сторонами на местном и региональном уровнях в ходе составления правил и положений о конфликтах интересов, чтобы обеспечить их максимальное соответствие реализуемой политике;
- xii. предпринимать усилия по улучшению горизонтальной и вертикальной координации с другими уровнями власти, чтобы обеспечить согласованность с другими механизмами мониторинга и обеспечения соблюдения законодательства;
- xiii. привлекать гражданское общество, НПО и национальные объединения местных и региональных властей к подготовке и обучению персонала в области норм этики и конфликтов интересов, повышать осведомленность о существующих правилах и давать им возможность предвосхищать потенциальные нарушения принципов порядочности;
- xiv. приглашать национальные объединения местных и региональных властей к участию в разработке всеобъемлющей нормативно-правовой базы и содействовать ее пропаганде и пониманию, с тем чтобы повысить осведомленность о мерах

по предотвращению конфликтов интересов на местном и региональном уровнях;

- b.* постановляет создать согласованную и эффективную систему предупреждения, обнародования и надзора за конфликтами интересов, применимую ко всем членам Конгресса.

Рекомендация 423 (2018)

**Конфликты интересов на местном и
региональном уровнях**

Обсуждена и принята Конгрессом
7 ноября 2018 г.

1. Конфликты интересов, риск злоупотребления государственной должностью в личных целях всегда существовали на всех уровнях государственного управления, поскольку многим из тех, кто работает в государственных органах, приходится выполнять различные функции и обязанности.

2. Учитывая, что все виды коррупции угрожают эффективности управления, проблема конфликтов интересов представляет собой одну из ключевых областей, которую Конгресс решил затронуть в своей Дорожной карте мероприятий по предупреждению коррупции и поощрению общественной этики на местном и региональных уровнях, принятой на 31-ом пленарном заседании в октябре 2016 года.

3. Местные и региональные власти часто занимаются предоставлением услуг в сферах, подверженных коррупции, таких как городское планирование, строительство или социальные услуги. Осуществление политики в области конфликтов интересов может стать важным оружием в борьбе с коррупцией посредством выявления деятельности, наносящей ущерб общественным интересам.

4. Хотя многие государства-члены ввели в действие законодательство для урегулирования конфликтов интересов на местном и региональном уровнях, последствия такого законодательства в значительной степени остаются неизвестными. Властям следует принять надлежащие меры для сбора необходимых данных, с тем чтобы обеспечить всесторонний контроль масштабов этой проблемы.

5. Отношение и осведомленность общественности также важны для обеспечения эффективности применяемых мер. Обучение, подготовка, семинары и другие формы оказания содействия государственным служащим могут способствовать повышению уровня информированности о существующих правилах и процедурах борьбы с конфликтами интересов.

6. С учетом изложенных выше соображений, Конгресс:

a. принимая во внимание:

i. типовой Кодекс поведения государственных должностных лиц Совета Европы (2000);

ii. Программу действий Совета Европы по борьбе с коррупцией;

iii. Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173);

iv. Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174);

v. Резолюцию (97) 24 Комитета министров Совета Европы «О двадцати принципах борьбы с коррупцией»;

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

b. предлагает Комитету министров рекомендовать правительствам и парламентам государств-членов и, в соответствующих случаях, регионам, обладающим законодательными полномочиями:

i. обеспечить, чтобы их законодательство было полностью совместимо с настоящей рекомендацией;

- ii. обеспечить наличие у всех местных и региональных властей четких процедур выявления, регулирования и разрешения ситуаций конфликта интересов;
- iii. точно указывать, что представляет собой конфликт интересов, включая противоправное использование конфиденциальной официальной информации или имущества, действия от имени третьих лиц и принятие подарков и приглашений;
- iv. определить условия участия государственных служащих в политической деятельности;
- v. организовывать семинары, конференции, учебные курсы, практикумы и другие образовательные мероприятия для государственных служащих для повышения осведомленности по данным вопросам;
- vi. способствовать внедрению электронных систем для упрощения процесса декларирования интересов и облегчения их организации;
- vii. обеспечить защиту осведомителей при сообщениях о конфликтах интересов, а также внедрение каналов информирования, например, информационных горячих линий;
- viii. содействовать обмену информацией и знаниями между международными организациями в области борьбы с конфликтами интересов;
- ix. поощрять координацию по данному вопросу на национальном уровне, между территориальными органами, НПО и группами гражданского общества с тем, чтобы обеспечить учет проблем, опыта и рекомендаций всех заинтересованных сторон.

Несмотря на то, что конфликты интересов встречаются во всех сферах общественной жизни, местные и региональные власти подвергаются особому риску из-за их близости и более тесного контакта со структурами гражданского общества и местными предпринимателями. И хотя в настоящее время этот вопрос разрешен в большинстве стран, результат зачастую сводится к увеличению числа правил и норм, сложных с точки зрения урегулирования и исполнения.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы подготовил доклад по этому вопросу. Предлагаемые подходы включают в себя создание независимых комитетов по этике для анализа финансовой деятельности членов, упреждающее раскрытие сведений без предварительного требования со стороны общественности и принятие строгих правил принятия подарков и приглашений.

Конгресс призывает дать точное определение тому, что представляет собой конфликт интересов, и обеспечить наличие у местных и региональных властей четких процедур выявления, урегулирования и разрешения конфликтов интересов.

Совет Европы является ведущей правозащитной организацией континента. В него входят 47 государств-членов, включая всех членов Европейского Союза. Конгресс местных и региональных властей является учреждением Совета Европы, ответственным за укрепление местной и региональной демократии в 47 странах-членах. Конгресс состоит из двух палат – Палаты местных органов власти и Палаты регионов – и трех комитетов, объединяя 648 выборных должностных лиц, представляющих более 150 000 местных и региональных органов власти.

www.coe.int