

Общественная этика

Борьба с nepoтизмом внутри местных и региональных органов власти

Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы

The Congress

Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Общественная этика

**Борьба с nepoтизмом
внутри местных и
региональных органов
власти**

Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы



Французское издание:

Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux

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 документов и публикаций

Производственный департамент (SPDP), Совет Европы

Настоящая публикация не проверялась редакционной группой SPDP на предмет исправления грамматических ошибок и опечаток.

Совет Европы, октябрь 2020 года

Напечатано в типографии Совета Европы

Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
БОРЬБА С НЕПОТИЗМОМ ВНУТРИ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	
ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ	7
Введение	10
Предыстория	11
Государственные или личные интересы? Покровительство и фаворитизм в управлении людскими ресурсами	14
Важная роль систем набора персонала, основанных на объективных критериях	18
Борьба с nepoтизмом: международные антикоррупционные рамки	25
Практики стран	33
Выводы и политические рекомендации	50
РЕЗОЛЮЦИЯ 441 (2019)	55
РЕКОМЕНДАЦИЯ 428 (2019)	61

Предисловие

В условиях продолжающегося снижения доверия к органам государственной власти особое значение приобретает борьба с nepoтизмом и обеспечение беспристрастных процедур набора персонала. Доклад на эту тему Конгресса местных и региональных властей Совета Европы стал частью комплексной стратегии борьбы с коррупцией. Развитие общественной этики на местном и региональном уровнях стало одной из важнейших целей политики на местах.

Уровень доверия общественности к государственным учреждениям часто зависит от качества и эффективности работы их персонала, и это диктует необходимость внедрения разумной практики управления людскими ресурсами, направленной на то, чтобы местные и региональные администрации нанимали наиболее подходящих, квалифицированных и мотивированных сотрудников.

В этой связи Конгресс предлагает местным и региональным органам власти установить четкие процедуры, гарантирующие справедливость при приеме на работу. Особенно эффективным может оказаться создание каналов получения информации для выявления потенциальных случаев фаворитизма и конфликта интересов. В своей рекомендации Конгресс подчеркивает,

что правительствам следует обеспечить включение в свое законодательство положений, которые гарантировали бы исключение любых форм nepoтизма.

В серии «Общественная этика» представлены доклады Конгресса, принятые в рамках его плана действий по предупреждению коррупции и пропаганде общественной этики на местном и региональном уровне. Цель этих докладов - предложить набор практических мер и инструментов для решения задач, стоящих перед местными и региональными органами власти.

Борьба с непотизмом внутри местных и региональных органов власти

Пояснительный меморандум

CG36(2019)16

2 апреля 2019 года

**Докладчик: Вильма ДЕЛИССЕН ВАН ТОНГЕРЛО,
Нидерланды (Л, НЛДГ)**

Резюме

Непотизм и фаворитизм на местном и региональном уровне способны ухудшить эффективность и качество предоставляемых на местном уровне государственных услуг, снизить доверие общественности и подорвать представление о том, что местные и региональные органы государственной власти действительно служат интересам избирателей.

В настоящем докладе излагаются стандарты надлежащей практики и стратегии предотвращения коррупции в процедурах найма сотрудников местных и региональных органов власти. В нем рассматриваются негативные последствия непотизма для организационной эффективности и культуры и утверждается, что эти последствия могут быть сведены к минимуму с помощью прозрачных, беспристрастных и основанных на объективных критериях систем управления людскими ресурсами.

В своей резолюции Конгресс предлагает местным и региональным органам власти повысить прозрачность процессов найма и продвижения по службе путем установления четких процедур, гарантирующих равенство и справедливость, а также путем организации каналов получения информации для выявления потенциальных случаев фаворитизма или конфликта интересов. В своей рекомендации Конгресс просит Комитет министров призвать правительства включить в национальные законодательства положения, которые снижали бы риск проявлений непотизма.

ВВЕДЕНИЕ

Непотизм и фаворитизм в любых формах являются разновидностями коррупционного поведения, которое в состоянии подрвать надлежащее функционирование государства и поставить под угрозу способность государственных органов служить общественному благу. На местном и региональном уровнях они препятствуют эффективности и качеству предоставляемых государственных услуг, снижают доверие общественности и подрывают представление о том, что местные и региональные органы государственной власти служат интересам избирателей.

Для устранения этих рисков в настоящем докладе изложены стандарты надлежащей практики и представлены стратегии предотвращения коррупции при проведении процедуры найма на работу в местных и региональных органах власти стран Европы. В докладе рассматриваются негативные последствия непотизма и других форм фаворитизма для общей организационной эффективности и культуры и утверждается, что эти последствия могут быть сведены к минимуму с помощью прозрачных, беспристрастных и основанных на объективных критериях систем управления людскими ресурсами. В докладе содержится обзор международной системы борьбы с коррупцией (в том, что касается найма и управления персоналом), а также представлены некоторые примеры надлежащей практики по предотвращению непотизма и фаворитизма в местных и региональных администрациях.

ПРЕДЫСТОРИЯ

Местные и региональные органы власти являются наиболее близкими к гражданам государственными структурами и представляют собой наиболее частые точки взаимодействия граждан и государства. В силу своей близости к народу местные и региональные администрации:

- ▶ имеют больше шансов «услышать» голос местных общин и оправдать их ожидания;
- ▶ обладают большей гибкостью для предоставления государственных услуг с учетом конкретных потребностей отдельных лиц и общин на основе прозрачности и подотчетности;
- ▶ располагают более простыми способами получения обратной связи и принятия мер против злоупотреблений.

Эти отличительные особенности позволяют местным и региональным органам власти «держать руку на пульсе» местных общин, реагировать на их насущные проблемы и формировать местную политику, наилучшим образом отражающую текущие и будущие потребности местного населения. Предоставляя государственные услуги на основе прозрачности и подотчетности и незамедлительно реагируя на любые злоупотребления, местные и региональные органы власти могут стать флагманами эффективного управления и лидерами изменений в вопросах этики. Однако, хотя они и входят в число институтов, вызывающих наибольшее

доверие европейцев,¹ все же 77% граждан считают, что в их местных или региональных госучреждениях присутствует коррупция (ТНС Мнение и общество 2014). Восприятие европейских граждан совпадает с мнением граждан в других регионах,² которые причисляют членов парламента и правительственных чиновников (31% и 30% соответственно) наряду с членами органов местного самоуправления (26%) к наиболее коррумпированным группам политической элиты (ПРИНГ 2016). Такое общественное восприятие существенно подрывает имидж местных и региональных органов власти, снижает доверие населения к их способности правильно и эффективно выполнять свои задачи и лишь усиливает коррупционную практику.

1 Уровень доверия к местным и региональным органам власти в ЕС варьировался в период с 2008 по 2016 г. между показателями 49.84% (2008 г.), 41.56% (2015 г.) и 47,45% (2016 г.). Обзор доступен по адресу: <http://ec.europa.eu/COMMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/18/groupKy/92/savFile/10>

2 В ходе опроса изучалось восприятие людей, проживающих в 42 странах Европы и Центральной Азии, в отношении девяти различных групп, включая высокопоставленных политических деятелей (президент/премьер-министр, члены парламента и правительственные чиновники); ключевых работников государственного сектора, взаимодействующих с гражданами (налоговики, полиция, судьи/магистраты и члены местных органов власти); и тех, кто не является частью государственного сектора, но оказывает влияние на политическую жизнь (руководители предприятий и религиозные лидеры).

Коррупционные практики, такие как фаворитизм, nepotизм и злоупотребление властью, могут затрагивать практически все операции в сфере людских ресурсов (ШЕН 2015) и к числу наиболее уязвимых относятся найм, продвижение по службе, обучение и перевод персонала. Риски, связанные с покупкой и продажей должностей, назначением и продвижением по службе друзей, родственников и соратников по партии, особенно высоки, когда эти должности считаются прибыльными или предоставляют возможности для незаконного обогащения и/или когда уровень безработицы высок, а должность на государственной службе может принести стабильный доход и ряд других выгод. В таких условиях наличие широких дискреционных полномочий, отсутствие понятных систем отчетности, отсутствие системы сдержек и противовесов и слабость механизмов достижения прозрачности служат факторами, способствующими коррупции.

Поскольку степень доверия общественности и восприятие уровня коррупции определяются качеством и эффективностью работы сотрудников в каждом конкретном учреждении, чрезвычайно важное значение для укрепления доверия общественности и борьбы с коррупцией приобретает внедрение рациональной практики управления людскими ресурсами, гарантирующей, что местные и региональные администрации будут нанимать наиболее подходящих, квалифицированных и мотивированных сотрудников. Такая практика служит «гарантом демократии» (ИНГРЭМ и РУБАИИ-БАРРЕТ, 2007:1), обеспечивая объективность и качество предоставляемых услуг.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИЛИ ЛИЧНЫЕ ИНТЕРЕСЫ? ПОКРОВИТЕЛЬСТВО И ФАВОРИТИЗМ В УПРАВЛЕНИИ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

Со времен Платона и Аристотеля признаком, отличающим хорошее управление от плохого, считалось преобладание общественных интересов над частными (что выражается в отсутствии коррупции).³ Обязанность каждого государственного служащего блюсти интересы общества в противовес его собственным частным интересам является одной из основ свободной от коррупции, эффективной и действенной системы государственной службы. Принятый Советом Европы Типовой кодекс поведения государственных должностных лиц⁴ (далее: «Типовой кодекс поведения») прямо ссылается на это понятие, подчеркивая, что государственные должностные лица должны быть

3 См. МУЛГАН, Р. (2012) «Аристотель о законности и коррупции» в издании М. БАРЧАМ, Б. ХИНДЕСС, П. ЛАРМУР (ред.) *Коррупция: расширение рамок* Канберра: АНУ Пресс, ФРИДРИХ, К. (2002) «Концепции коррупции в исторической перспективе», в издании А. ХАЙДЕНХАЙМЕР, и М. ДЖОНСТОН (ред.) *Политическая коррупция: концепции и контексты* Нью-Брунсуик, издательство Транзэкшн, стр. 15–23.

4 Совет Европы (2000а) Рекомендация № R (2000) 10 Комитета министров государствам-членам о кодексах поведения государственных должностных лиц, принята Комитетом министров на его 106-м заседании 11 мая 2000 года). Типовой кодекс поведения государственных должностных лиц приводится в приложении к этой рекомендации. <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

честными, беспристрастными, эффективными и, принимая решение по конкретным вопросам, они должны руководствоваться исключительно интересами общества (статья 5.2). Государственные должностные лица не должны допускать, чтобы их личные интересы вступали в конфликт с их должностными обязанностями, им следует избегать любых «реальных, потенциальных или явных» конфликтов интересов и не использовать свое положение для получения неправомερных преимуществ в своих личных интересах (статья 8). Личными интересами считаются любые преимущества, которые государственные должностные лица могут получить для себя, своей семьи, близких родственников, друзей и лиц/организаций, с которыми они имеют деловые или политические отношения (пункт 2 статьи 13).

Фаворитизм можно определить как несправедливую поддержку, оказываемую человеку или группе людей, особенно лицом, обладающим властью. Во всех своих проявлениях фаворитизм представляет собой типичную ситуацию конфликта интересов, когда личные интересы государственного должностного лица ставятся выше его обязанности быть беспристрастным при исполнении своей государственной должности. Такой тип поведения может вылиться в:

- ▶ **непотизм:** особую форму фаворитизма, при которой государственное должностное лицо использует свои полномочия или положение для предоставления неправомερных преимуществ (работа, привилегии, преференциальный режим и т.д.) члену своей семьи;

- ▶ кумовство: особая форма фаворитизма, при которой государственный служащий отдает предпочтение своим друзьям и знакомым;⁵
- ▶ патронаж: особая форма фаворитизма, при которой человеку предоставляется работа или государственное пособие по причине его политической принадлежности или связей;

Еще одной формой коррупционного поведения является покровительство, которое представляет собой «систему неравноценного обмена ресурсами и благами, основанную на эксплуататорских отношениях между более богатым и/или более влиятельным «покровителем» и менее богатым и более слабым «клиентом» (Трансперенси Интернешнл 2009 г.). Различные формы покровительства при найме сотрудников местных/региональных органов власти могут использоваться в качестве избирательной стратегии или в качестве стратегии получения или сохранения общей политической поддержки. «Связь между гражданами и лидерами, использующими эту стратегию, явно основана на личных интересах, поскольку лидеры целенаправленно раздают материальные стимулы конкретным лицам или

5 Следует отметить, что некоторые определения непотизма включают также и кумовство. Например, «Антикоррупционное руководство Тренсперенси Итнернешнл на понятном языке» (2009 г.) толкует непотизм как «одну из форм фаворитизма, основанную на знакомствах и семейных отношениях, при которой лицо, занимающее официальный пост, использует свою власть и полномочия для предоставления работы или услуг члену своей семьи или другу, даже если он или она не имеет достаточной для этого квалификации или заслуг».

небольшим группам в обмен на их поддержку, голоса или содействие» (МИК-КЕЛСЕН 2013:365).

Во всех описанных случаях принципы справедливости и беспристрастности государственной службы нарушаются вследствие реального, предполагаемого или потенциального конфликта между личными интересами должностного лица и интересами общества. В таких ситуациях отклонение должностного лица от его обязанности служить обществу и использование им неправомерных преимуществ представляет собой типичное коррупционное поведение.⁶

Применение к процессу найма служащих практики nepotизма, кумовства, политического патронажа и покровительства может привести к тому, что на работу будут приняты лица (родственники, друзья или политические партнеры), которые не способны, не желают или не имеют достаточной квалификации для выполнения возложенных на них задач. Но даже если эти люди компетентны, способны и подготовлены для выполнения своих функций, особое предпочтение, отдаваемое им, искажает принцип справедливости, создает неравные возможности, способствует коррупции, снижает эффективность и результативность деятельности организации и приводит к проблемам, связанным с компетентностью, независимостью, доверием и корпоративным духом (или, скорее, их отсутствием).

⁶ Коррупция обычно определяется как «злоупотребление вверенной властью в личных целях» (Тренсперенси Итнернешнл 2009:14).

ВАЖНАЯ РОЛЬ СИСТЕМ НАБОРА ПЕРСОНАЛА, ОСНОВАННЫХ НА ОБЪЕКТИВНЫХ КРИТЕРИЯХ

Местные и региональные органы власти, как правило, обладают высокой степенью самостоятельности в управлении и подборе собственных кадров. В зависимости от культурного, административного и правового контекста в Европе существуют различные системы и уровни их самостоятельности. Некоторые местные администрации (например, в Бельгии) пользуются правом определять административный и материальный статус своих сотрудников. В некоторых странах (например, в Испании) местные и региональные должностные лица имеют тот же статус и подчиняются тем же правилам, что и государственные служащие, работающие в центральном аппарате. В других странах (например, в Венгрии), может применяться сочетание обеих систем, либо же (как в Греции) установлена особая структура для сотрудников местных органов власти.

Что касается условий найма и статуса служащих, в некоторых странах применяется модель, согласно которой местные и/или региональные служащие имеют особый правовой статус и считаются государственными служащими, в то время как другие страны рассматривают их как обычный персонал, нанятый в соответствии с трудовым законодательством. Некоторые же страны используют смешанную модель этих двух систем (МОРЕНО и др. 2012).

Хотя эти различия могут иметь огромное значение для процедур найма и других условий службы, этические принципы, которые должны действовать в отношении

людских ресурсов, остаются неизменными. Принципы равенства и объективности при найме государственных служащих являются основой для обеспечения эффективности и качества государственных услуг. Принцип справедливости при отборе государственных служащих напрямую связан с уровнем доверия общественности в способность институтов служить обществу и имеет важные последствия на организационном уровне, которые определяют всю атмосферу работы местной и региональной государственной службы. Когда набор служащих производится не на основе объективных критериев, это становится одним из факторов, который в значительной степени способствует распространению коррупции (ДАЛЬСТРЕМ, ЛАПУЭНТЕ и ТЕОРЕЛЛ, 2012), и приводит, согласно ВАН ДАЙНУ, к эрозии организационных структур, практике создания «круга личных сторонников» и «назначениям Калигулы».

ВАН ДАЙН описывает феномен создания «круга личных сторонников» как ситуацию, в которой руководитель организации выстраивает внутренний, похожий на царский двор, круг людей, которые разделяют его ценности и взгляды и никогда не ставят под сомнение его мнение. Наиболее важным фактором для найма и отбора в таких случаях становится подчинение начальнику, а не навыки и качества отдельных сотрудников. ВАН ДАЙН утверждает, что такая практика может привести к «назначениям Калигулы», когда руководители чувствуют себя свободными нанимать кого угодно, независимо от навыков и квалификации. Это обычно приводит к назначению посредственностей, поскольку талантливые люди могут создать проблемы. В таких организациях

стандарты эффективного управления заменяются сложным механизмом социального обмена, основанным на личных предпочтениях. Принципы учета заслуг, прозрачности и подотчетности заменяются мутными кадровыми практиками, способствующими коррупции, фаворитизму, покровительству и в конечном итоге снижающими эффективность работы организации.

Даже в тех случаях, когда отсутствуют явления «круга личных сторонников» и «назначений Калигулы», практика фаворитизма может процветать на основе представления о том, что родственники, друзья или политические единомышленники имеют право на особый статус и могут наилучшим образом служить интересам организации. Во многих странах вам скажут, что оказание поддержки семье, друзьям или политическим единомышленникам является частью местной традиции. Тем не менее, различные исследования культурных традиций и восприятия коррупции показывают, что в основе коррупции далеко не всегда лежат традиции и культурные особенности (СМИТ 2007, Перссон, РОТСТЕЙН и ТЕОРЕЛЛ 2013).

В ходе исследования истоков коррупции, было обнаружено, что коррупционные практики процветают не потому, что люди искренне считают их уместными, а потому что цена честности в стране, охваченной коррупцией, слишком высока. Когда общество рассматривает коррупцию как элемент своей нормальной жизни, все его члены склонны к коррупционному поведению, поскольку, в противном случае, из-за своих моральных принципов они рискуют «проиграть». В таких случаях люди не видят смысла в том, чтобы быть честными и действовать вопреки собственным

интересам (ПЕРССОН, РОТСТЕЙН и ТЕОРЕЛЛ 2013). Такие ситуации создают порочный круг, когда «использование коррупционных стимулов для воздействия на политиков и административных сотрудников ведет к снижению доверия к государственным служащим, что, в свою очередь, создает новые стимулы для использования официально запрещенных средств, еще более ослабляя подотчетность и легитимность политической системы» (ФИЛП 2001:358).

Рассматривая истоки общественного доверия к местным и национальным органам власти в Западной Европе, ФИЦДЖЕРАЛЬД и ВОЛАК (2016) утверждают, что уровень политического доверия к местному правительству зависит от характера общественной жизни, социальных связей и эффективности деятельности правительства. Это особенно заметно в небольших общинах, где работа местных органов власти и возможные злоупотребления сразу же становятся известны широкой общественности. Такие практики как непотизм, кумовство и политический патронаж создают ситуации конфликта интересов, деформирующие отношения между местными или региональными правительствами и их общинами. ВЕКСЛЕР (2013) утверждает, что когда государственные должностные лица скрывают конфликт интересов и не отказываются от участия в решениях, которые могут принести пользу им лично (их родственникам, друзьям, деловым партнерам), должностные лица обычно воспринимаются как ненадежные и рассматриваются как скрытые агенты тех, с кем они находятся в особых отношениях.

Если такое поведение не наказывается, вся администрация будет рассматриваться как эгоистичная, действующая

в интересах своих друзей и родственников, а не в интересах местного сообщества. Наряду с сокращением общественного доверия, такое общественное восприятие серьезно затрудняет набор высокоморальных талантливых сотрудников, поскольку снижает их мотивацию поступать на работу в администрацию, которая, по их мнению, имеет низкий моральный дух и пронизана коррупцией. Это подтверждает теорию ПЕТТИНГЕРА (2010), который указывает на следующие факторы, формирующие отношение сотрудников к своей организации:

- ▶ подход, которому следует организация в процессе оформления на работу;
- ▶ беспристрастность процедур назначения;
- ▶ вводный инструктаж;
- ▶ отношение коллег и руководителей;
- ▶ стиль руководства организацией;
- ▶ организационная культура и климат;
- ▶ сложившаяся трудовая этика.

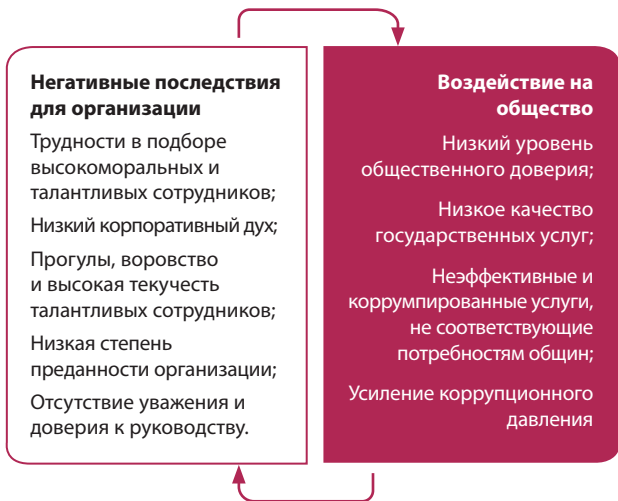
Кадровые практики, основанные на nepoтизме, кумовстве, политическом патронаже или покровительстве, также оказывают серьезное влияние на внутреннюю культуру и, соответственно, на эффективность работы организации. СОСЕР (2010) утверждает, что сотрудники с низкими моральными стандартами являются главной опасностью для надлежащего функционирования любых административных структур, поскольку они преследуют свои личные, а не общественные интересы и снижают корпоративный дух организации. Если понимать организационную культуру как общую систему ценностей

и убеждений, определяющую поведение персонала, то наличие фаворитизма и других коррупционных практик в процессе найма задает неверный стандарт поведения, который может быть легко перенесен на все другие сферы деятельности и процессы в организации. Кроме того, поддержка или осуществление со стороны руководителей такой практики подрывает моральный авторитет руководства и способствует созданию некорректной этической модели поведения. Учитывая, что поведение руководства является важнейшим фактором, обеспечивающим осуществление надлежащей практики найма на основе объективных критериев, руководители, которые поддерживают, способствуют или терпят практику фаворитизма, могут стать основными виновниками развития коррумпирующей организационной культуры (ПЕЛЛЕТЬЕР и БЛАЙ 2008).

Помимо установления порочного стандарта и поощрения неэтичного поведения, nepoтизм в процедурах найма имеет и другие негативные последствия. Исследуя отношение к менеджерам, которые воспринимаются другими как нанятые на основе родственных связей (а не на основе объективных критериев), ПЭДЖЕТТ и МОРРИС (2005) утверждают, что такие руководители воспринимаются как менее способные и в меньшей мере пользуются поддержкой персонала. Сотрудники, работающие под их руководством, менее уверены в своих перспективах продвижения по службе и значительно менее преданы своей организации. ПЕЛЛЕТЬЕР и БЛАЙ (2008), изучавшие эмоциональные реакции сотрудников на различные формы фаворитизма, добавляют, что в результате такой

практики возникают различные отрицательные эмоции - от гнева и разочарования, цинизма и пессимизма, до паранойи и страха. Такие эмоции возникают, когда сотрудники чувствуют, что они не могут быть уверенными в объективности своего руководства, и играют важную роль, поскольку приводят к различным нежелательным последствиям, таким как: «прогулы, воровство, намерение покинуть организацию, снижение преданности своей организации и ухудшение гражданского поведения» (ПЕЛЛЕТЬЕР и БЛАЙ 2008:829).

Негативные последствия практики фаворитизма для организационной культуры и эффективности и ее влияние на общество в целом можно резюмировать следующим образом:



БОРЬБА С НЕПОТИЗМОМ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ РАМКИ

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН)⁷ и Типовой кодекс поведения определяют основные международные рамки борьбы с коррупцией, применимые к практике управления людскими ресурсами. Эти два документа устанавливают ряд этических норм и стандартов, которые должны соблюдаться при найме, продвижении по службе, аттестации и управлении государственными служащими, и сфера их действия распространяется на все виды сотрудников, работающих на региональном и местном уровнях управления.

Определение государственного должностного лица в соответствии с КПК ООН включает в себя: (I) любое лицо, занимающее должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника, на основе назначения или выборов, на постоянной или временной основе, оплачиваемую или неоплачиваемую, независимо от высоты занимаемого положения; (II) любое другое лицо, занимающее какую-либо государственную должность, в том числе в государственном ведомстве или предприятии, или предоставляющее какую-либо государственную услугу, как это определено во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования

⁷ КПК ООН ратифицирована всеми странами Совета Европы.

этого государства-участника; III) любое другое лицо, определяемое во внутреннем законодательстве государства-участника как государственное должностное лицо. Однако для некоторых конкретных целей, содержащихся в главе II Конвенции, «государственное должностное лицо» может означать любое лицо, которое выполняет государственную функцию или предоставляет государственную услугу, как это определено во внутреннем законодательстве государства-участника и применяется в соответствующей области права этого государства-участника (статья 2 КПК ООН).

В Типовом кодексе поведения под «государственным должностным лицом» понимается любое лицо, работающее на основе найма в государственном органе (статья 1(2)). Рекомендация Совета Европы № R (2000) 6 о статусе государственных должностных лиц в Европе (далее именуемая «Рекомендация о статусе государственных должностных лиц») дает несколько иное определение государственных должностных лиц как «любых сотрудников, работающих на постоянной основе или по контракту в государственных органах власти или департаментах, зарплата которых выплачивается из государственного бюджета, за исключением выборных представителей и некоторых категорий сотрудников, которые подпадают под действие специальных положений».

На практике, как определение ООН, так и Совета Европы создают равные условия для всех работников государственного сектора и всех выборных должностных лиц, независимо от их статуса, типа назначения или уровня (центральный, региональный, местный). Такой инклюзивный

характер определения понятия «государственное должностное лицо» предполагает, что антикоррупционные принципы и стандарты, применимые к управлению кадрами государственных должностных лиц и служащих на уровне центрального аппарата должны быть точно такими же, как и на местном и региональном уровнях.⁸

4.1. Системы набора и продвижения по службе по признаку компетентности

Принцип найма по признаку компетентности является одним из ключевых принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления. В статье 6 (2) Хартии прямо подчеркивается, что «условия службы сотрудников местных органов власти должны позволять нанимать высококвалифицированных сотрудников на основе их заслуг и компетентности». КПК ООН и Рекомендация о статусе государственных должностных лиц еще раз подтверждают этот принцип, предписывая применять в сфере кадровой политики следующие стандарты:

- ▶ системы набора, привлечения, продвижения по службе и выхода на пенсию государственных должностных лиц и других невыборных должностных лиц должны основываться на принципах эффективности, качества работы, заслуг, справедливости и способностей;

8 Рекомендация Комитета министров Совета Европы (2000b) № R (2000) 6 государствам-членам о статусе государственных должностных лиц в Европе, принятая Комитетом министров 24 февраля 2000 года на 699-м заседании заместителей министров.

- ▶ государственные должностные лица должны получать адекватное вознаграждение в соответствии со шкалой оплаты труда;

Важнейшую роль в предупреждении коррупции играет формирование политики найма и продвижения по службе на основе компетентности, системы управления и оценки деятельности на основе заслуг, прозрачной и привлекательной системы оплаты труда и эффективной системы внутреннего контроля.

Концепция политики найма и продвижения по службе по признаку компетентности основывается на понимании того, что набор и продвижение по службе государственных должностных лиц должны зависеть от уровня знаний и навыков каждого человека, а не от его/ее родственных, дружеских или политических связей. ШЕН (2015) подчеркивает особую важность использования термина «компетентность» (означающего навыки и знания) в противовес более широкому определению «способность выполнять работу», утверждая, что последнее вносит двусмысленность, которая может быть использована в пользу кандидатов, которые менее квалифицированы и хуже подготовлены, но считаются подходящими исходя из их особых родственных, дружеских или политических связей.

В Рекомендации о статусе государственных должностных лиц прямо говорится, что «набор государственных должностных лиц должен определяться равным доступом к государственным должностям и отбором на основе компетентности, справедливой и открытой конкуренции и отсутствия дискриминации» (статья

4). Это означает, что процедуры найма должны быть открытыми и прозрачными; их правила должны быть четко сформулированы, позволяя выбрать кандидата, который наилучшим образом соответствует конкретным потребностям организации (статья 5).

КПК ООН подтверждает эти принципы, требуя «стремиться к формированию, поддержанию и укреплению таких систем набора, найма, привлечения, продвижения по службе и выхода на пенсию гражданских служащих и, в соответствующих случаях, других невыборных государственных должностных лиц: а) которые основаны на принципах эффективности, прозрачности и объективных критериях, таких как компетентность, равенство и способности» (статья 7(1a)). Это требование базируется на представлении о том, что набор и привлечение лиц, обладающих самым высоким уровнем квалификации и добросовестности, является необходимым элементом для создания эффективного, действенного и свободного от коррупции государственного сектора. Практические шаги по применению статьи 7 содержатся в техническом руководстве к КПК ООН, а именно:

- ▶ разработка описаний должностных функций с четким указанием требований, предъявляемых к кандидату на должность;
- ▶ прозрачность в объявлениях о наличии вакансий;
- ▶ четкие и прозрачные процедуры отбора;
- ▶ четкие и прозрачные критерии назначения/отбора;
- ▶ предоставление доказательств, подтверждающих квалификацию принятых кандидатов;

- ▶ включение четких условий работы в трудовые договоры/назначения;
- ▶ установление вознаграждения, соответствующего должностным обязанностям и функциям сотрудника;
- ▶ создание системы ежегодной служебной аттестации для определения эффективности, потребностей в профессиональной подготовке и продвижения по службе.

Кроме того, Типовой кодекс поведения возлагает на государственных должностных лиц, отвечающих за набор и продвижение по службе нынешних и будущих сотрудников, задачу по проведению надлежащих проверок добросовестности кандидатов (статья 24).

Оценка и организация служебной деятельности по принципу компетентности является вторым ключевым элементом, гарантирующим добросовестность государственной службы. Наличие четких и объективных критериев оценки эффективности, прозрачный процесс оценки и ограниченные дискреционные полномочия руководителей составляют основу управления служебной деятельностью по принципу компетентности.

4.2. Предотвращение ситуаций конфликта интересов

Практики фаворитизма в его различных формах представляют собой типичные ситуации конфликта интересов, когда личные интересы чиновника превалируют над общественными. Такие ситуации порождают неравенство и ставят под угрозу беспристрастность и

качество предоставляемых государственных услуг. В этой связи в КПК ООН и Типовой кодекс поведения были включены недвусмысленные положения, направленные на предотвращение ситуаций конфликта интересов.

Статья 8(5) КПК ООН требует от государств, подписавших Конвенцию, «установить меры и системы, требующие от государственных должностных лиц подачу деклараций в соответствующие органы с указанием, в частности, их внеслужебной деятельности, занятости, инвестиций, активов и существенных подарков или выгод, в результате которых может возникнуть конфликт интересов в отношении их функций в качестве государственных должностных лиц». Аналогичным образом Типовой кодекс поведения указывает, что все государственные должностные лица несут личную ответственность за предотвращение любых потенциальных, предполагаемых или реальных ситуаций конфликта интересов. В случаях, когда такие ситуации неизбежны, государственное должностное лицо обязано сообщать о наличии конфликта интересов и воздержаться от принятия решений, которые могут привести к такому конфликту (статьи 13 - 14). Скрытие любого потенциального, предполагаемого или реального конфликта интересов должно вести к соответствующим эффективным дисциплинарным санкциям.

Применительно к процессам набора персонала практическое осуществление этих положений требует:

- ▶ чтобы государственные должностные лица воздерживались от участия в любых процедурах найма и отбора, ставящих под сомнение их беспристрастность;

- ▶ чтобы родственники не находились в ситуациях, когда один является непосредственным руководителем другого;
- ▶ чтобы любой конфликт интересов в отношении кандидата на государственную должность был разрешен до его назначения.

В техническом руководстве к КПК ООН особое внимание уделяется тому, что процедуры/правила, регулирующие конфликт интересов, должны охватывать конкретные типы ситуаций конфликта интересов, преобладающие в данной стране. Учитывая, что в некоторых случаях невозможно избежать ситуаций конфликта интересов (например, в мелких общинах), документ предписывает разработать специальные процедуры для защиты общественных интересов, которые будут отражать местную специфику, чтобы не «парализовать» работу администрации.

4.3. Роль руководства

Учитывая значительный разрыв, который часто наблюдается между формальными правилами назначения государственных должностных лиц и фактической практикой фаворитизма, решающее значение для повышения объективности процедур найма приобретает роль руководства (САН-ДЕЛЛ 2014). Подавая пример высокоморального поведения, обеспечивая осуществление практики подбора персонала по признаку компетентности и применяя санкции в случае нарушений, руководство местных и региональных органов власти обязано внедрять/поддерживать/укреплять культуру этики поведения и высокий уровень организационной нетерпимости ко всем формам фаворитизма и покровительства.

Типовой кодекс поведения подчеркивает эту обязанность, определяя, что руководители должны нести ответственность за действия (или бездействие) своих сотрудников, чье профессиональное поведение не соответствует установленным этическим нормам и стандартам антикоррупционной политики. Менеджеры и руководители должны подавать личный пример порядочности и добросовестности, принимая все разумные меры для предотвращения коррупции. Такие меры могут включать в себя подготовку по вопросам этики, повышение осведомленности, уделение особого внимания признакам финансовых или других трудностей своего персонала, обеспечение соблюдения правил и положений и санкции за ненадлежащее поведение (статья 25).

ПРАКТИКИ СТРАН

Роль местных и региональных администраций в построении справедливого, эффективного и действенного местного управления выходит за рамки простого осуществления соответствующих национальных правовых положений. Их роль заключается также в установлении высокого уровня стандартов добросовестности и обеспечении этического лидерства в своих местных общинах.

В нижеследующих примерах из практики дается анализ мер, принимаемых различными местными органами власти для предотвращения фаворитизма и других видов коррупционного поведения в процедурах найма. В примерах анализируются три различных аспекта профилактики: разработка четких и всеобъемлющих руководящих принципов набора и отбора персонала; выявление сфер,

уязвимых для коррупции и разработка эффективных стратегий борьбы с ней; выявление, разоблачение и расследование случаев нарушений (например, всех форм фаворитизма, покровительства и прочих видов коррупционного поведения). Эти три аспекта различны по своему характеру, однако они преследуют одну и ту же цель: содействовать предоставлению беспристрастных, эффективных и действенных государственных услуг, свободных от неправомерного влияния и нацеленных на достижение общественной пользы.

Список примеров не является исчерпывающим и направлен на выявление надлежащей практики, которая может быть адаптирована и воспроизведена в других местных и региональных администрациях.

5.1. Политика и принципы отбора и найма персонала

Разработка всеобъемлющих руководящих принципов, касающихся процедур отбора и найма персонала, является одним из наиболее часто применяемых видов передовой практики. Установление четких процедур, которые легко понятны и доступны для кандидатов и сотрудников, участвующих в процессе отбора, является необходимым условием обеспечения прозрачности и подотчетности процедур найма. Такая политика и руководящие принципы отражают требования КПК ООН и Типового кодекса поведения, описанные в предыдущем разделе, и служат гарантией справедливости и объективности процедур отбора. Они способствуют обеспечению равных возможностей для всех кандидатов и основаны на мысли

о том, что для каждого вида работы должен быть выбран наиболее подходящий специалист.

5.1.1. Город Манчестер, Соединенное Королевство

Разработка политики набора и отбора персонала города Манчестера состояла из четырех этапов:

- ▶ всестороннее исследование практики набора и отбора кадров на национальном уровне (Комиссия по гражданской службе), в других местных органах власти, а также в частных структурах;
- ▶ разработка проекта политики с учетом местных потребностей;
- ▶ консультации с руководством, профсоюзами и специалистами по вопросам людских ресурсов, а также обсуждение в рамках подгруппы по кадрам городского совета Манчестера;
- ▶ учет полученных отзывов и принятие политики городским советом.

Разработанная политика подчеркивает следующие стандарты поведения, которые должны неукоснительно соблюдаться:

- ▶ ясность, справедливость и вежливость должны определять отношения с кандидатами на протяжении всего цикла набора персонала;
- ▶ информация о найме должна быть доступной, актуальной и изложенной на понятном языке;
- ▶ все сотрудники, участвующие в процедурах найма, должны подавать пример высокого качества обслуживания и заботы о клиенте;

- ▶ каждая возможность найма должна оцениваться с точки зрения соответствия инициативам Совета в области занятости.
- ▶ все решения по отбору должны быть обоснованными и базироваться на справедливой и объективной оценке кандидата с учетом его навыков, знаний, поведения и опыта, необходимого для выполнения соответствующей работы.
- ▶ необходимо, чтобы процедуры набора и отбора были экономически эффективными как с точки зрения затрат, так и с точки зрения времени сотрудников.

Такая политика создает гибкие рамки, позволяющие руководителям набирать персонал, наилучшим образом соответствующий их конкретным потребностям. При этом процесс отбора подчиняется четким инструкциям по выбору и оценке вариантов. Эти инструкции даны в Руководстве по надлежащей практике найма и отбора. Оно является приложением к разработанной политике и содержит простые рекомендации, которым должны следовать все сотрудники, участвующие в процедурах отбора. Это Руководство является основным справочным документом для сотрудников городского совета, отвечающих за подбор новых сотрудников. В нем подробно освещаются следующие вопросы:

- ▶ основные применимые правовые положения;
- ▶ различные виды и формы должностных инструкций и личной информации;
- ▶ различные методы оценки;
- ▶ ключевые вопросы перераспределения персонала;

- ▶ надлежащая практика в области рекламы;
- ▶ методика проведения собеседований.

Во внутрикорпоративной сети муниципалитета размещен раздел часто задаваемых вопросов вышеописанного Руководства под названием «Мне нужно». Этот раздел отвечает на вопросы, которые могут возникнуть у муниципальных менеджеров, например: «мне нужно заполнить вакансию»; «мне нужно подготовить объявление»; «мне нужно узнать, где разместить рекламу»; «мне нужно составить список наиболее подходящих кандидатов»; «мне нужно высказать свое мнение»; «мне нужно подготовить вопросы для интервью» и т. д. Руководство опубликовано на веб-сайте городского совета с целью обеспечения справедливости, открытости и подотчетности перед местным сообществом и всеми потенциальными кандидатами.⁹

5.1.2. Городской совет Стаффорда, Соединенное Королевство

Городской совет Стаффорда принял свою политику набора и отбора персонала в 2004 году.¹⁰ Этот документ

9 Более полная информация доступна по адресу: https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=r-ja&uact=8&ved=0ahUKewiU67Hzw5XVAhUOPFAKHwokCF-wQFghJMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Frecruit-ment_and_selection_guide&usg=-AFQjCNFz5DHeRIXGdx0X-I51tnQrufNamwA

10 Более полная информация доступна по адресу: <http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>

основан на понимании того, что работники органов местного самоуправления являются важнейшим активом организации. Они позволяют Совету служить обществу и эффективно реагировать на местные и национальные инициативы. Поэтому политика направлена на поощрение хороших отношений между сотрудниками и равных возможностей для всех. Это достигается путем установления процедур, которые соответствуют передовой практике управления людскими ресурсами и способствуют позиционированию Совета в качестве примера для подражания для других организаций сообщества.

Принятая политика определяет роль специалистов по вопросам кадров и содержит 26 разделов, касающихся следующих вопросов:

- ▶ обеспечение равного обращения;
- ▶ предварительная и рекламная информация;
- ▶ решение о том, когда нанимать персонал и какой тип контракта предложить;
- ▶ информация для кандидатов;
- ▶ процессы составления списков наиболее приемлемых кандидатов, проведения собеседований и тестирования;
- ▶ обратная связь и мониторинг.

Особый раздел посвящен проверкам перед наймом, связанным с медицинскими справками, информацией о судимостях, квалификацией, разрешениями на работу и т.д.

Политика содержит также (в виде приложений): Общее заявление о политике в области занятости инвалидов и Руководство по оценке прохождения руководителями испытательного срока, а также типовые формы следующих документов:

- ▶ форма оценки результатов собеседования;
- ▶ форма запроса рекомендаций;
- ▶ форма списка наиболее приемлемых кандидатов и форма регистрации решения по результатам собеседования;
- ▶ форма мониторинга работы сотрудников на испытательном сроке.

5.2. Проверки соблюдения этических/антикоррупционных норм как фундамент эффективных стратегий борьбы с коррупцией

Проверки соблюдения этических/антикоррупционных норм являются инструментом диагностики институциональных рисков и слабых мест. Они служат в качестве «санитарного контроля» соблюдения этических норм внутри инфраструктуры и позволяют местным и региональным органам власти эффективно решать этические или коррупционные проблемы и принимать решения, соответствующие местным потребностям и реалиям. Это особенно актуально для практики управления людскими ресурсами, где могут возникать разрывы между официально принятыми правилами и их практической реализацией.

5.2.1. Город Мартин, Словакия

В 2011 году город Мартин был удостоен премии Организации Объединенных Наций в области Государственной службы для Северной Америки и Европы в категории «Предупреждение и борьба с коррупцией в сфере государственной службы».¹¹ Эта награда отражает чрезвычайно активную антикоррупционную стратегию и меры, принимаемые местной администрацией для эффективной борьбы с коррупцией во всех ее формах. Эта антикоррупционная кампания началось с проекта «Прозрачный город», ознаменовавшего сотрудничество между мэром города и организацией Тренсперенси Интернешнл-Словакия. По поручению мэра Тренсперенси Интернешнл провела антикоррупционный аудит работы местной администрации, охвативший такие ключевые направления политики, как:

- ▶ управление движимым и недвижимым имуществом/ активами;
- ▶ кадровая политика по подбору персонала (в том числе в компаниях, принадлежащих местной администрации);
- ▶ участие общественности в принятии решений на местном уровне;
- ▶ доступ к информации;
- ▶ этическая инфраструктура и политика в области конфликта интересов;

¹¹ Более полная информация доступна по адресу: <http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>

- ▶ политика в области СМИ;
- ▶ политика в области территориального планирования и градостроительства;
- ▶ субсидии;
- ▶ прозрачность деятельности юридических лиц, учрежденных городом;
- ▶ госзакупки;
- ▶ государственно-частное партнерство;
- ▶ распределение жилья и мест в социальных учреждениях;
- ▶ бюджетная политика.

Аудит проводился на основе анализа документов городской администрации, нормативно-правовой базы и внутренних процессов и процедур. Кроме того, он включал анализ эффективности отдельных стратегий с помощью вопросников и организации личных встреч, которые были направлены на выявление уязвимых мест для коррупции. Основываясь на результатах аудита и его рекомендациях, администрация города Мартин разработала целенаправленную антикоррупционную стратегию по снижению коррупционных рисков, которые могут возникнуть в каждой из выявленных областей политики. Стратегия была одобрена местным советом.

Необходимость такого системного подхода обусловлена тем, что эффективное предупреждение фаворитизма и других форм коррупционного поведения требует целенаправленной и индивидуальной стратегии, учитывающей местные реалии, сильные и слабые стороны

организации; особые факторы уязвимости и проблемы; разрыв между требуемыми стандартами и их применением; имеющиеся ресурсы и уровень общественного доверия/восприятия. Все эти элементы должны быть тщательно изучены и интегрированы в политику, которая будет простой, реалистичной и практически реализуемой.

Аналогичные антикоррупционные аудиты были проведены в других городах и регионах Словакии (например, города Прьевидза, Банска-Бистрица, муниципальный совет Братислава-Ружинов, Трнава, Жилинский край).

5.3. Структуры обеспечения добросовестности

Точно так же, как и стратегии борьбы с коррупцией, структуры по обеспечению добросовестности играют важную роль в поддержании политики организационной этики и создании обстановки нетерпимости к коррупции. Такие структуры могут существовать в различных формах (например, бюро или советники по вопросам добросовестности, информационные центры) и могут иметь различный круг задач и целей. Назначение координатора по вопросам добросовестности, на которого будут возложены такие функции, как поощрение добросовестности, оценка потенциальных рисков, мониторинг случаев недобросовестного поведения и т.д., является ключевым механизмом формирования культуры соблюдения этических норм.

Создание бюро по вопросам добросовестности (для более крупных администраций), которое будет расследовать случаи неправомерного поведения и обеспечивать соблюдение этических норм, может стать хорошим

инструментом поддержки руководства организации в продвижении этических норм и стандартов поведения. Создание каналов информирования и четких механизмов получения информации в случаях подозрений на недобросовестное поведение дополнительно свидетельствует о приверженности руководства обеспечению строгой политики добросовестности. Такие механизмы оказывают сильное горизонтальное антикоррупционное воздействие на всю деятельность местных и региональных органов власти. Они также служат весьма сильным сдерживающим фактором против фаворитизма в процессе набора персонала, поскольку делают возможным мониторинг и выявление любых попыток неправомерного влияния или случаев конфликта интересов в процессе отбора.

5.3.1. Муниципалитет Хеллеветслуис, Нидерланды

В ответ на требования в отношении добросовестности, предусмотренные законом Нидерландов о гражданской службе,¹² муниципалитет Хеллеветслеис в 2010 году принял собственную политику добросовестности и назначил специалиста (координатора по вопросам добросовестности) для решения вопросов добросовестности

12 Голландский закон о гражданской службе требует, чтобы все компетентные органы на уровне правительства, провинций, муниципалитетов и водных советов проводили политику добросовестности, направленную на поощрение надлежащего поведения гражданских служащих, предотвращение конфликта интересов, дискриминации и злоупотребления властью. Эти требования должны стать неотъемлемой частью кадровой политики любого такого органа.

в муниципалитете. Основными задачами координатора по вопросам добросовестности являются:

- ▶ подготовка, содействие в осуществлении и обновлении политики муниципалитета по обеспечению добросовестности;
- ▶ разработка кодекса поведения (и его обновление);
- ▶ предоставление сотрудникам информации (включая вводный инструктаж для новых сотрудников) по различным вопросам добросовестности и проведение мероприятий по повышению осведомленности;
- ▶ надзор за административными процессами, связанными со случаями недобросовестного поведения (или подозрения на них);
- ▶ разработка процедур/руководящих принципов, описывающих, что конкретно обязан сделать муниципальный орган в случаях нарушения добросовестности или подозрения на них;
- ▶ организация регулярных встреч с конфиденциальными консультантами по вопросам добросовестности для обсуждения соответствующих вопросов;
- ▶ оказание поддержки и консультирование руководства организации по вопросам добросовестности;
- ▶ создание региональной сети для обмена опытом с коллегами из соседних муниципалитетов;
- ▶ подготовка ежегодных отчетов по вопросам добросовестности.

В 2013 году муниципальная администрация приняла регламент рассмотрения дел о предполагаемых случаях

недобросовестного поведения.¹³ Цель регламента состоит в том, чтобы внести ясность и обеспечить единообразный подход в отношении случаев недобросовестного поведения или подозрения на таковые. В частности, регламент устанавливает порядок и процедуры передачи информации, предусматривающие, что в случае возникновения подозрения на любой вид недобросовестного поведения сотрудники могут сообщить об этом либо своему руководителю, либо конфиденциальному консультанту по вопросам добросовестности, либо в информационный центр по вопросам добросовестности.

Информационный центр по вопросам добросовестности состоит из четырех сотрудников, один из которых является координатором по вопросам добросовестности. Его роль заключается в обработке сообщений и предоставлении консультаций. Для облегчения процесса получения сообщений были также назначены два конфиденциальных советника по вопросам добросовестности. Один из них является сотрудником организации, а другой - внешним консультантом. Внешний консультант - это бывший

13 Подробнее см.: СТАУТ А. (2016) «Добросовестность в организации: реальность или фантазии? Об учреждении должности координатора по вопросам добросовестности в рамках муниципального органа Хеллевутслейс» в сборнике Л. ХЬЮБЕРТС и А. ХОЕКСТРА (ред.) Обеспечение добросовестности в государственном секторе. Голландский подход, БИОС, Нидерланды. Доступно на сайте: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofd-stuk_8.pdf

сотрудник, хорошо знающий организацию. Оба советника регулярно встречаются с координатором по вопросам добросовестности и обсуждают связанные с этим вопросы, однако содержание текущих расследований проступков не обсуждается, и советники не участвуют в таких расследованиях. Все эти процедуры призваны гарантировать, что любые случаи фаворитизма или коррупции будут либо предотвращены, либо выявлены на самом раннем этапе и надлежащим образом пресечены.

5.3.2. Город Амстердам, Нидерланды

Основными задачами Бюро по вопросам добросовестности администрации города Амстердама являются защита и поощрение организационной добросовестности и этики поведения. В этой связи перед Бюро ставятся следующие задачи: проведение внутренних расследований, анализ рисков, проведение профессиональной подготовки и консультаций. В 2015 году к этим функциям было добавлено проведение проверки внешних партнеров, с которыми город Амстердам имеет или желает иметь деловые отношения.¹⁴

Бюро по вопросам добросовестности работает по четырем основным направлениям - расследования, анализ рисков,

14 Более подробно см.: Добросовестность. Составная часть повседневной практики в администрации г. Амстердама» в сборнике Л. ХЬЮБЕРТС и А. ХОЕКСТРА (ред.) *Обеспечение добросовестности в государственном секторе. Голландский подход*, БИОС, Нидерланды. Доступно по адресу: http://www.integ-riteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf

проверки, а также обучение и консультирование - и включает в свою структуру информационный центр по нарушениям добросовестного поведения и главного конфиденциального советника по вопросам добросовестности.

Ключевым подразделением является информационный центр по нарушениям добросовестного поведения, который оказывает содействие работе отдела расследований. Центр открыт для всех сотрудников администрации города Амстердама, его советников, частных лиц и компаний. Его основная роль заключается в получении и регистрации сигналов о возможных случаях недобросовестного поведения. Это могут быть такие случаи как: конфликт интересов; манипулирование информацией или злоупотребление доступом к ней; злоупотребление полномочиями или положением; несовместимые должности, обязательства или деятельность; ненадлежащее поведение: сексуальные домогательства, дискриминация, агрессия и насилие; преступления, совершаемые в рабочее время, такие как кража, мошенничество или коррупция; противоправное поведение в нерабочее время; растрата и злоупотребление муниципальной собственностью или любые другие недобросовестные поступки.

Фигура главного конфиденциального советника по вопросам добросовестности также играет важную роль в поддержании должного уровня добросовестности муниципальной власти. Его роль заключается в координации и надзоре за работой по обеспечению добросовестности в администрации Амстердама путем подбора конфиденциальных советников по вопросам добросовестности, организации обучения и предоставления

рекомендаций в сложных случаях. Он также действует как индивидуальный конфиденциальный советник по вопросам добросовестности во взаимодействии с теми людьми, которые не могут или не хотят входить в контакт с одним из местных конфиденциальных советников по вопросам добросовестности.

Местные конфиденциальные советники выступают в качестве референтов и консультантов. Они обладают соответствующей подготовкой с тем, чтобы выявлять проблемы недобросовестного поведения и давать советы сотрудникам, тем самым помогая им самостоятельно решать такие проблемы. Они всегда могут выслушать вас и оказать содействие в определении любых последующих шагов.

Работе этих структур оказывает содействие группа оценки рисков, которая проводит регулярные оценки рисков в рабочих процессах. Эти оценки ориентированы на адекватность и эффективность мер, направленных на снижение возможных рисков недобросовестного поведения, и основаны на экспертных знаниях и практических наблюдениях сотрудников бюро, а также на обсуждениях с сотрудниками степени риска и точек уязвимости в их работе. Такие оценки направлены на обеспечение практических мер по снижению риска возможных нарушений. Они основаны на представлении о том, что политика добросовестного поведения, способная предотвратить фаворитизм и прочие формы коррупции, требует наличия:

- ▶ сильной организационной культуры;
- ▶ сильного руководства, которое служит моральным примером, способствует честности и поддерживает меры по выявлению и снижению рисков;

- ▶ барьеров, препятствующих потенциальному недобросовестному поведению, таких как изоляция и ротация рабочих мест, а также совершенствование внутреннего контроля.

Политика добросовестности, проводимая администрацией города Амстердама, основана на идее о том, что соблюдение этических норм может быть обеспечено лишь сочетанием обучения, профилактики и контроля. Ниже представлены основные компоненты такой политики:

<p>Процесс обучения</p>	<p>1. Независимость моральных суждений</p> <p>2. Консультации по вопросам морали</p> <p>3. Моральный манифест</p> <p>Присяга при вступлении в должность</p>	<p>Способность суждения</p>
<p>4. Правила</p>		
<p>Практика обеспечения соблюдения правил</p>	<p>5. Устранение соблазна</p> <p>6. Контроль за соблюдением правил</p> <p>7. Принуждение путем санкций</p>	<p>Сила воли</p>

Источник: Кооистра Й. (2016) «Добросовестность. Составная часть повседневной практики в администрации г. Амстердама» в сборнике Л. ХЬЮБЕРТС и А. ХОЕКСТРА (ред.) Обеспечение добросовестности в государственном секторе. Голландский подход, БИОС, Нидерланды.

ВЫВОДЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Предотвращение nepoтизма и других форм фаворитизма в процедурах найма является ключевым условием обеспечения свободного от коррупции, эффективного и действенного местного управления. Учитывая различные административные и культурные особенности каждого региона/страны, политика по предупреждению коррупции должна отражать конкретные риски и уязвимости каждой конкретной организации. Тем не менее, несмотря на многообразие условий, форм найма и структурных систем, наряду с примерами надлежащей практики существуют также некие общие стандарты предотвращения неправомерного влияния на процедуры отбора и найма в национальных, региональных и местных государственных структурах. Эти стандарты изложены в ряде политических и правовых документах Совета Европы и ООН, наиболее важными из которых являются КПК ООН и Типовой кодекс поведения.

Местные и региональные органы власти, желающие энергично противодействовать фаворитизму в процессе найма и других кадровых процессах, должны стремиться к разработке системного подхода, основанного на: выявлении возможных рисков; создании эффективных превентивных механизмов; обеспечении соблюдения политики; выявлении и наказании неправомерных действий. Такой подход может включать следующие шаги:

- ▶ Проведение проверки соблюдения этики поведения и оценки коррупционных рисков в процессах найма и отбора персонала для выявления слабых мест и/или

потенциальных несоответствий между нормативной базой и ее реализацией. Проверка/оценка должны предлагать возможные меры по снижению рисков и служить основой политики набора и отбора персонала;

- ▶ Формирование процессов найма и отбора, основанных на объективных критериях, в рамках которых обеспечивается равный доступ/возможности для всех заинтересованных кандидатов; ценятся навыки и знания отдельных лиц; важное значение придается этичности отношения/поведения. Процесс найма должен быть прозрачным и строиться таким образом, чтобы это позволяло выбрать наилучшего кандидата на каждую конкретную должность;
- ▶ Разработка политики, гарантирующей предотвращение любого реального, предполагаемого или потенциального конфликта интересов в процедурах найма. Такая политика должна гарантировать, что ни одно должностное лицо не будет участвовать в отборе и найме любого кандидата, с которым он/она может считаться находящимся в любой форме отношений, способных привести к конфликту интересов;
- ▶ Создание структур по поддержанию добросовестности, таких как советники/консультанты/ бюро по вопросам добросовестности. Такие структуры могут предоставлять профессиональные консультации руководству и служащим. Они могут выступать в качестве независимых наблюдателей в процессе отбора и/или в качестве структур,

ответственных за проверку деклараций о конфликте интересов;

- ▶ Создание каналов получения информации и разработка принципов в отношении предоставления информации о случаях неправомερных действий или подозрениях на таковые. Эти каналы должны широко пропагандироваться и быть открытыми для широкой общественности, так же как и для сотрудников местных и региональных администраций. Конфиденциальность и анонимность для лиц, предоставляющих информацию, должна быть гарантирована.

Несколько советов

Принятие четкой и всеобъемлющей политики набора и отбора кадров имеет ключевое значение. Такая политика и ее принципы должны служить простым и понятным справочным материалом как для кандидатов, так и для персонала, участвующего в процессе найма, и должны включать пошаговое описание всего процесса. Крайне важно, чтобы процесс набора и отбора был четко прописанным, прозрачным для всех его участников и осуществлялся таким образом, чтобы обеспечивать привлечение наиболее подходящих кандидатов (некоторые практические шаги см. также в Техническом руководстве к КПК ООН);

Хорошая практика заключается в том, чтобы обязать всех должностных лиц, участвующих в процессе отбора и найма, подписать декларацию, подтверждающую отсутствие каких-либо отношений – сейчас или в прошлом – и реальных или потенциальных конфликтов интересов в отношении кандидатов. Во избежание различных толкований понятия конфликта интересов и его аспектов могут быть предоставлены соответствующие руководящие принципы или ссылки;

Привлечение внешней стороны (организации гражданского общества) к проведению проверки соблюдения этических норм и оценке рисков является хорошей практикой, которая продемонстрирует высокую приверженность интересам организации и открытость органа власти для получения обратной связи и предложений по вопросам политики.

Резолюция 441 (2019)

**Борьба с nepoтизмом внутри
местных и региональных органов
власти**

**Обсуждена и принята Конгрессом
2 апреля 2019 года**

1. Людские ресурсы составляют основу местного и регионального управления и являются его главным активом. Для эффективного функционирования местных и региональных органов власти им необходимы квалифицированные сотрудники с высокой степенью мотивации. Наличие основанных на объективных критериях систем найма и продвижения по службе является необходимым условием обеспечения беспристрастности и качества предоставляемых государственных услуг. В то же время высокая степень самостоятельности местных и региональных органов власти в вопросах найма и увольнения персонала признается одним из главных коррупционных рисков.

2. Признавая, что коррупция во всех ее формах представляет собой серьезную угрозу принципу эффективного управления на местном и региональном уровнях, Конгресс в рамках принятого в октябре 2016 года на его 31-й сессии плана действий по борьбе с коррупцией постановил подготовить доклад по проблеме nepотизма, определить превентивные меры и идентифицировать надлежащую практику по борьбе с этой формой коррупции.

3. В силу своего размера, самостоятельности и близости к гражданам местные и региональные власти особенно уязвимы в отношении nepотизма и других форм фаворитизма. Поскольку в этих условиях практика nepотизма более очевидна для широкой общественности, она способна нанести больший ущерб общественному доверию. Поэтому принятие рациональных методов в сфере управления людскими ресурсами имеет

первостепенное значение для укрепления общественного доверия и борьбы с коррупцией.

4. Отсутствие командного духа, прогулы, снижение приверженности интересам организации, уважения и доверия к руководству могут создавать особенно острые проблемы на местном уровне. Учитывая важность доверия и удовлетворенности сотрудников своей работой, внедрение эффективных и ответственных методов управления людскими ресурсами приобретает особенно важное значение.

5. Непотизм невозможно преодолеть при помощи одних лишь правил и положений, необходимо также изменение социальных установок и культуры управления, которые должны эволюционировать, дабы стать менее терпимыми к такой практике, основываясь на этическом подходе. В этом также должна сыграть свою роль широкая общественность, которая должна быть лучше осведомлена об опасностях и разрушительных последствиях непотизма в органах власти.

6. В связи с различиями административной культуры в государствах-членах Совета Европы отношение к непотизму и степень терпимости к нему также различаются, поэтому подход к борьбе с этой практикой должен быть адаптирован к конкретным условиям.

7. В свете вышеизложенного Конгресс, руководствуясь:

- a. Программой действий Совета Европы по борьбе с коррупцией (1996 год);
- b. Резолюцией Комитета министров (97) 24 о двадцати руководящих принципах;

- c. Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173);
 - d. Конвенцией о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174);
 - e. Типовым кодексом поведения государственных должностных лиц Совета Европы (2000 год);
 - f. Рекомендацией CM/Rec (2014)7 Комитета министров государствам-членам о защите информаторов;
8. Призывает местные и региональные органы власти государств-членов Совета Европы:
- a. Повысить прозрачность процессов найма и продвижения по службе путем установления четких и всеобъемлющих процедур, которые будут поняты и доступны для кандидатов и сотрудников;
 - b. Гарантировать равенство и справедливость в процессе найма и продвижения по службе, который должен основываться на учете знаний, опыта, навыков и этичности поведения кандидатов, установив при этом общий свод правил и применяя принципы подбора персонала, основанные на объективных критериях;
 - c. Проводить проверки этики поведения или антикоррупционные проверки, уделяя особое внимание практике управления кадрами, с целью выявить потенциальные риски nepотизма и предложить соответствующие меры противодействия;
 - d. Создать каналы получения информации для выявления потенциальных случаев фаворитизма или конфликта интересов в процессе найма или отбора;

- e. Создать структуры по обеспечению добросовестности, такие как «Бюро по вопросам добросовестности», в состав которых будут входить советники по вопросам добросовестности, для расследования предполагаемых случаев недобросовестного поведения в данной сфере;
 - f. Обеспечить, чтобы любые нарушения добросовестности, неправомерные действия или сокрытие информации о потенциальном конфликте интересов в кадровых вопросах влекли за собой соответствующие сдерживающие дисциплинарные меры;
 - g. Запретить государственным должностным лицам участвовать в любых процедурах найма и отбора, которые могут поставить под сомнение их беспристрастность.
9. Конгресс призывает национальные ассоциации местных и региональных органов власти:
- a. Организовать в государственных учреждениях образовательные мероприятия, такие как семинары, практикумы, тренинги без отрыва от производства для повышения осведомленности о рисках nepoтизma и любых форм фаворитизма;
 - b. Поощрять сотрудничество и взаимодействие между муниципалитетами, например, создание региональных сетей для обмена опытом и знаниями в сфере борьбы с nepoтизмом при наборе персонала;
 - c. Оперативно реагировать на жалобы и рекомендации граждан с целью повысить доверие населения к местному и региональному управлению.

Рекомендация 428 (2019)

**Борьба с nepoтизмом внутри
местных и региональных
органов власти**

**Обсуждена и принята Конгрессом
2 апреля 2019 года**

1. Для эффективного функционирования местных и региональных органов власти им необходимы компетентные сотрудники с высокой степенью мотивации. Наличие основанных на объективных критериях систем найма и продвижения по службе является необходимым условием обеспечения беспристрастности и качества предоставляемых государственных услуг. В то же время широкие полномочия местных и региональных органов власти в вопросах найма и увольнения персонала признаются одним из главных коррупционных рисков.

2. Понимая, что коррупция во всех ее формах представляет собой самую серьезную угрозу принципу эффективного и качественного управления как на местном, так и на региональном уровне, Конгресс на своей 31-й сессии в октябре 2016 года принял план действий по борьбе с коррупцией, который включает также составление доклада по проблеме nepotизма.

3. Местные и региональные органы власти, в силу их размера, самостоятельности и близости к гражданам, особенно уязвимы в отношении nepotизма и прочих форм фаворитизма. Поскольку в таких условиях практика nepotизма более очевидна для широкой общественности, она способна нанести больший ущерб общественному доверию, которое имеет чрезвычайно важное значение для надлежащего функционирования органов управления.

4. Nepotизм может препятствовать тому, чтобы квалифицированные, мотивированные и компетентные кандидаты подавали заявки для трудоустройства на те или иные должности, в результате чего происходит набор

недостаточно квалифицированного персонала, что в свою очередь нарушает нормальное функционирование правительства, позволяя личным интересам превалировать над общественными.

5. Процессы набора персонала должны быть прозрачными и проводиться в соответствии с этическими нормами и стандартами, с тем чтобы предотвратить неправомерное влияние государственных должностных лиц на процедуру отбора, где может возникнуть конфликт интересов.

6. Как признает Европейская хартия местного самоуправления, еще одним важным условием обеспечения высокого качества персонала и минимизации риска проявлений nepotизма и других форм фаворитизма является адекватное вознаграждение за труд.

7. В свете вышеизложенных соображений, Конгресс, руководствуясь:

- a. Статьей 6.2 Европейской хартии местного самоуправления;
- b. Программой действий Совета Европы по борьбе с коррупцией (1996 год);
- c. Резолюцией Комитета министров (97) 24 о двадцати руководящих принципах;
- d. Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173);
- e. Конвенцией о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174);

- f.* Типовым кодексом поведения государственных должностных лиц Совета Европы (2000 год);
- g.* Рекомендацией CM/Rec (2014)7 Комитета министров государствам-членам о защите информаторов;

8. Предлагает Комитету министров призвать правительства и парламенты государств-членов и, в соответствующих случаях, регионы, обладающие законодательными полномочиями:

- a.* обеспечить, чтобы их законодательство соответствовало настоящей рекомендации и включало положения, достаточные для снижения указанных рисков, а также для борьбы с предполагаемыми случаями nepотизма, в частности, путем:
 - i.* защиты информаторов, сообщающих о случаях nepотизма;
 - ii.* обеспечения беспристрастности и защиты судей и прокуроров, проводящих расследования случаев nepотизма;
 - iii.* применения соответствующих санкций в доказанных случаях проявления nepотизма;
- b.* принять меры по развитию административной культуры в целях ликвидации терпимости ко всем формам фаворитизма;
- c.* создать учреждения для контроля за исполнением и эффективностью законодательства в отношении

непотизма и обеспечить профессиональную подготовку путем:

- i.* организации обучения государственных должностных лиц через проведение семинаров, практикумов или совещаний;
 - ii.* повышения осведомленности государственных должностных лиц об их правах, обязанностях и ответственности в отношении данного вопроса;;
 - iii.* набора компетентных сотрудников в государственные органы для осуществления проверки и мониторинга местных и региональных органов власти на предмет выявления случаев nepoтизма;
- d.* обеспечить независимость должностных лиц, работающих в контрольных учреждениях;
- e.* обеспечить прозрачность, подотчетность, справедливость и равенство в процессе найма сотрудников путем:
- i.* использования стандартизированных экзаменационных систем в процессах назначения и найма государственных должностных лиц;
 - ii.* предоставления четких и всеобъемлющих разъяснений процесса найма и отбора персонала;
 - iii.* вменения в обязанность государственным должностным лицам, участвующим в процессе отбора, декларировать любые отношения с кандидатами в прошлом или настоящем;

- iv.* запрещения государственным должностным лицам оказывать прямое или косвенное влияние на сотрудников, с которыми они находятся в родственных отношениях;
- v.* запрещения государственным должностным лицам рекомендовать родственников для найма в те учреждения, в которых они сами работают, или побуждать других сотрудников нанимать на работу своих родственников;
- vi.* обеспечения эффективности систем контроля за процессом набора персонала;
- vii.* организации эффективных и ответственных систем управления кадрами;
- f.* обеспечить адекватный уровень оплаты труда сотрудников местных и региональных органов власти;
- g.* поощрять и содействовать сотрудничеству и обмену опытом по этим вопросам на национальном и международном уровнях, включая координацию с организациями гражданского общества и аналитическими центрами, прислушиваясь и реагируя на их предложения и рекомендации.

В условиях продолжающегося снижения доверия населения к органам государственной власти борьба с nepoтизмом и необходимость обеспечения беспристрастного подбора кадров становятся особенно важными.

В этой связи Конгресс предлагает местным и региональным органам власти установить четкие процедуры, гарантирующие справедливость при приеме на работу новых сотрудников. Особенно эффективным может стать создание каналов получения информации для выявления потенциальных случаев фаворитизма и конфликта интересов. В своей рекомендации Конгресс подчеркивает необходимость того, чтобы правительства включили в свои законодательства положения, гарантирующие предотвращение всех форм nepoтизма.

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 государствах-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.