

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

02/15

Решение проблемы конфликта интересов в государственном секторе



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



ЦЕНТР ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ В ОБОРОННОМ СЕКТОРЕ

Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС) поощряет добросовестность, меры по борьбе с коррупцией и надлежащее управление в оборонном секторе. В своей совместной работе с норвежскими и международными партнерами центр стремится к повышению компетентности, информированности, а также обеспечению практических методов, призванных снизить риск коррупции. ЦУЭООС был создан в 2012 году министерством обороны Норвегии.

В данном справочнике представлены личные взгляды авторов, которые могут не совпадать с точкой зрения министерства обороны Норвегии и не должны приписываться ему.

ОБ АВТОРЕ

Франциско Кардона, младший международный эксперт ЦУЭООС, известный специалист по формированию и оценке государственной службы и реформ в области государственного управления, административного права и правосудия, антикоррупционной политики и институционального строительства. Сначала работал в системе государственной службы у себя на родине в Испании, а затем в международных организациях, таких как ОЭСР и программа СИГМА, где на протяжении 15 лет работал старшим политическим аналитиком по государственному управлению. В СИГМА консультировал около 25 развивающихся и находящихся на этапе перехода к рыночной экономике стран Восточной Европы, Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна. По образованию юрист (Университет Валенсии, 1976 г.), имеет несколько степеней магистра государственного управления.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Руководства по надлежащему управлению

Речь идет о серии небольших публикаций, каждая из которых посвящена конкретной теме, важной с точки зрения надлежащего управления в оборонном секторе. Формат публикации рассчитан на то, чтобы быть удобочитаемым, но не упрощая при этом чрезмерно темы, которые по своему характеру многогранны и порой техничны. Руководства предназначены для неспециалистов и не требуют профессиональной подготовки в какой-либо области. С данными руководствами может ознакомиться каждый, кто стремится узнать больше об одной или нескольких темах, непосредственно связанных с надлежащим управлением в оборонном секторе – или государственным сектором в целом, – и они могут также использоваться в образовательных целях.

Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС) – специализированный центр при министерстве обороны Норвегии, играющий активную роль в Программе НАТО по укреплению этических основ. В соответствии со своим мандатом, центр ведет работу как внутри страны, так и за рубежом, в частности осуществляет проекты, проводит курсы и работает над повышением профессиональных навыков, умений и возможностей. Систематическое поощрение добросовестности необходимо прежде всего

для того, чтобы снижать риск коррупции и иных форм неэтичного поведения, укрепляя при этом прозрачность и подотчетность. Таки образом создаются условия для надлежащего управления в рамках демократии и верховенства права. И для этого принципиально важно сформировать государственных служащих, отличающихся личной и профессиональной добросовестностью, а также придерживающихся высоких этических норм.

Руководство «Решение проблемы конфликта интересов в государственном секторе» было составлено Франциско Кардоной и отредактировано Ингрид Бустеруд. Мне хотелось бы поблагодарить их за этот замечательный труд!

Мы всегда приветствуем замечания и отклики на «Руководства по надлежащему управлению» (cids@ifs.mil.no). Более подробные сведения о ЦУЭООС размещены на сайте www.cids.no.

Борд Бредруп Кнудсен
Директор

CONTENTS

ВВЕДЕНИЕ.....	4
КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ: В ПОИСКАХ ОБЩЕЙ КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ ОСНОВЫ.....	5
КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ: РЯД ОПРЕДЕЛЕНИЙ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБСУЖДЕНИЯХ.....	8
ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ: СОЗДАНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ	11

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СТРАН.....	15
АХИЛЛЕСОВА ПЯТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ	18
ВЫВОДЫ.....	20

Введение

Демократии построены в принципе на разделении двух сфер: с одной стороны – гражданское общество и рынок, где личные интересы и коммерческие предприятия имеют основное значение, конкурируют друг с другом и пытаются извлечь для себя выгоду; с другой стороны – государство или государственный сектор, представляющий политическое и административное управление и общий интерес. Государство зиждется на политическом классе и профессиональном государственном управлении, включая судебные органы.

В европейских странах государство всецело определяет общий интерес, регулирует соответствующим образом рынок и обеспечивает выполнение этих правил. Определение общего интереса формирует базовую схему либеральной демократии в рыночной экономике. Чем прочнее демократия и верховенство права, тем четче отличие общего интереса от частных интересов. Взаимодействие государственной сферы и рынка – важнейший источник конфликтов интересов, особенно через государственные закупки, частно-государственное партнерство, лобби, переход на работу из государственного сектора в частный и аналогичные ситуации. Регулирование конфликтов интересов предполагает определение правил и организацию этого взаимодействия таким образом, чтобы гарантировать соблюдение

свобод личности и их реализацию на практике в соответствии с требованиями этики, соблюдая при этом общий интерес, который часто называют «общим благом».

Эта статья призвана представить концептуальные и регуляторные проблемы, с которыми сопряжена организация взаимодействия между государственными и частными сферами общества. Эти проблемы, обозначенные как конфликты интересов, носят комплексный и ситуационный характер и поэтому в очень большой степени зависят от контекста, в силу чего ответственные за формирование политики могут подходить к ним и регламентировать их чрезмерно подробно. Многие страны решили улаживать конфликты интересов в зависимости от конкретного случая. На самом-то деле традиционно именно таким образом регулировали вопросы морали, но этот метод давно снискал дурную славу с интеллектуальной точки зрения.

Конфликты интересов: в поисках общей концептуальной основы

На первый взгляд, конфликты интересов могут показаться вполне однозначным понятием. По мнению британского экономиста Тима Ланкестера, речь не идет о новом явлении:

- Конфликт интересов среди политических руководителей и государственных должностных лиц, как мы понимаем его сегодня, существовал столь долго, сколько существовало государственное управление. В большинстве обществ в эпоху до новейшей истории сама концепция конфликта интересов не воспринималась. В большинстве обществ автоматически считалось, что политическое руководство и должностные лица будут пользоваться своим положением, чтобы продвигать свои личные интересы.
- Лишь с наступлением современной промышленной эпохи закрепилось понятие, согласно которому государственные должностные лица и их политические руководители должны действовать исключительно в интересах государства. Державы, обладающие крупными военными амбициями, такие как Англия и Франция в XVI-II и XIX веке и Германия Бисмарка и Гитлера нуждались в эффективной и относительно некоррупцированной государственной службе, чтобы реализовать свои амбиции. Советскому Союзу нужны были должностные

лица, полностью преданные делу социальных и экономических преобразований, задуманных Лениным и Сталиным. Когда в странах Западной Европы и других регионах установилась демократия и правительства стали подотчетны народу, народ как «суверен» стал настоятельно требовать с помощью избирательных бюллетеней, чтобы политики и должностные лица действовали, исходя из государственных, а не своих личных интересов.

- В большинстве стран требования, предъявляемые к надлежащим обязанностям политиков и должностных лиц, менялись со временем, двигаясь в направлении большей прозрачности и более четкого разграничения между государственными обязанностями и личными целями. Но в странах, которым еще предстоит добиться любой серьезной меры демократического контроля, требования в этой связи по-прежнему не очень высокие; и то же самое относится к странам, которые лишь недавно стали демократическими, и где в прошлом была коррупция и злоупотребление властными полномочиями.
- По крайней мере с точки зрения современного западного общества, конфликт интересов – глубинная причина злоупотребления

властными полномочиями со стороны политиков и государственных должностных лиц, совершаемого в корыстных целях. Это происходит, когда личные интересы политика или должностного лица не стыкуются полностью с целями правительства или ведомства, с которым они связаны. Всегда найдутся люди (которых мы можем считать «альтруистами»), которые автоматически и полностью посвящают себя этим целям. Будут и другие («эгоисты»), кто, только если не будет создано противодействующих механизмов, позволит личным интересам вмешаться в их государственные обязанности и воспользуется своим официальным положением ради личной выгоды¹.

Несмотря на свою полезность, эти тезисы, выдвинутые Ланкестером, на самом деле проблематичны. Мир более сложный, и категории, используемые для придания «значения и представления», не являются предельно четкими. Эти замечания, несомненно, разделяемые многими, основаны на устоявшемся, хотя и сомнительном знании. В самом деле, «государственный интерес», «личный интерес», «предвзятость», «верность закону против верности начальнику» – в лучшем случае размытые концепции. Различие между тем, что считать государственным интересом, а что – личной выгодой, не вполне ясно. В 2001 году министра финансов Германии Ханса Айхеля обвинили в конфликте интересов, когда он использовал ведомственный самолет, чтобы участвовать в митинге политических сторонников в своем избирательном округе. Он ответил, что служит министром 24 часа в сутки, семь дней в неделю, и поэтому к нему различие между государственными и личными делами неприемлемо².

1 Lankester, Tim. 2007. "Conflict of interest: A historical and comparative perspective". Статья, представленная на 5-м региональном семинаре по применению на деле международных антикоррупционных стандартов, проведенному в Джакарте (Индонезия) 6–7 августа 2007 г. Размещено на: <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf>

2 Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

Регулировать все возможные ситуации с помощью закона не представляется возможным с практической точки зрения и контрпродуктивно. Какими будут результаты, если политики будут вносить поправки в закон, просто чтобы защитить интересы конкретного лица, занимающего пост (см. Берлускони в Италии)³?

Более того, законы двусмысленны и спорны, и благодаря этому зарабатывает на жизнь целый класс профессиональных юристов. Определение «государственного интереса» и того, кто имеет законное право его определять, туманно и спорно. На самом деле концептуализация государственного интереса в какой-либо момент – игровое поле, на котором разыгрывается демократическая политика.

Дуализм государственное/частное лежит в основе большинства определений коррупции. Он занимает центральное место в любом понятии конфликта интересов. От государственных должностных лиц ожидается, что они будут проводить четкое разграничение между своими личными интересами и государственными ресурсами, которыми они распоряжаются. Согласно общепринятому мнению, основной чертой, присущей коррупционному поведению, является нарушение лицами этого разграничения на государственное и частное. Коррупционные скандалы считаются мерой того, насколько хорошо общество проводит разграничение между государственной и частной сферой. С точки зрения антропологии, Халлер и Шор считают, что антропологи давно признали произвольный и по сути двойственный характер этой дихотомии государственное-частное как категорию культуры⁴. Хотя в большинстве западных демократий государственное и частное определены правилами, всегда существуют серые зоны между этими двумя областями.

3 См. Stille, Alexander. 2007. *The Sack of Rome. Media + Money + Celebrity = Power = Silvio Berlusconi*. London: Penguin Books.

4 Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

Сложно установить, кто определяет государственный интерес. В демократической теории это определяется представителями большинства голосов. Однако существует все больше и больше доказательств того, что экономические элиты и организованные группы, представляющие интересы бизнесы, оказывают значительное влияние на политику правительства, тогда как группы, представляющие интересы масс, и рядовые граждане оказывают небольшое влияние или вообще не оказывают влияния⁵. Растет способность корпораций и интересов бизнеса влиять на то, что считается и что не считается государственным интересом и таким образом определять государственную политику, тогда как влияние большинства граждан может быть менее способным определять политику.

Пример тому – финансовый кризис 2007–2008 года. Идеологи свободного рынка и государственные должностные лица превратили кризис рынка в кризис государственного долга и дефицитов. Во всей Европе кризисом воспользовались, чтобы продвигать политические курсы, отвечавшие на самом деле определенным частным интересам: снижение налогов для богатых и крупных корпораций, распродажа государственных услуг и сокращение прав работников. Кризис представил роль и работу государственных должностных лиц, в том числе и политиков, избранных на посты, в особом свете и заставил задаться вопросом: как отличить, когда политики отстаивают общий интерес и когда они просто проводят политику, проталкиваемую частными интересами. Во многих странах кризис поставил под вопрос статус высокопоставленных должностных лиц и политиков как госслужащих и управленцев, заботящихся о государственных интересах и общем благе.

При подобных обстоятельствах может наблюдаться рост цинизма в обществе, а усилия в нор-

5 См., например, Gilens, Martin and Benjamin Page. 2014. "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens". *Perspectives on Politics* 12 (3): 564–581.

Конфликты интересов: ряд определений, используемых в международных обсуждениях

Хотя ряд стран занимается этим вопросом довольно давно, на международной арене обсуждение темы конфликта интересов началось относительно недавно. Это обсуждение велось более активно в период после окончания «холодной войны». Интересно отметить, что первым антикоррупционным инструментом, регулирующим конфликты интересов, стал Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый Резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН 12 декабря 1996 года. Данный Кодекс поведения стал прямым результатом работы Восьмого конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проведенному в Гаване (Куба), в 1990 году. В Кодексе поведения большое внимание уделяется конфликтам интересов и изложены важнейшие параметры концепции, а также ряд мер по урегулированию конфликтов интересов.

Международное обсуждение вызвано пониманием того, что во многих демократических государствах доверие к правительствам может подрываться, прежде всего в результате злоупотребления властными полномочиями. В связи с этим, согласно господствующему на международном уровне мнению, за счет большей беспристрастности, транспарентности, открытости и подотчетности посредством надлежащих механизмов контроля правящие институты могли бы вновь заручиться доверием населения.

Обсуждение темы возвращения доверия привлекло внимание международных организаций, предлагавших строгие требования или международные стандарты добросовестности государственных органов. Это наблюдается, например, в ЕС, где новые государства-члены имеют тенденцию более строго регламентировать конфликты интересов по сравнению с более давними государствами-членами.

Международные антикоррупционные инструменты юридически обязательного характера, а также то, что известно как «мягкие нормы» (нормы, не имеющие обязательного характера) содержат положения о превентивных мерах, т.е. стандарты (кодексы поведения), руководящие указания и инструменты, обеспечивающие подотчетность государственного сектора, в целях урегулирования вопросов конфликта интересов:

- Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией (статья 3: превентивные меры);
- Протокол Экономического сообщества государств Западной Африки о борьбе с коррупцией (статья 5: превентивные меры);
- Конвенция Африканского союза о предотвращении коррупции и борьбе с коррупцией (статья 7: коррупция и связанные с этим правонарушения в государственной службе);

- Конвенция ООН против коррупции, принятая в 2003 году – КООНПК (глава II: превентивные меры);
- Международный кодекс поведения государственных должностных лиц ООН (статья II: конфликт интересов и дисквалификация);
- Организация экономического сотрудничества и развития: руководящие указания по управлению конфликтом интересов в государственной службе – транспарентность и подотчетность государственного сектора;
- Совет Европы: типовой кодекс поведения государственных должностных лиц (статья 13: конфликт интересов);
- злоупотребление влиянием в корыстных целях (статья 18),
- злоупотребление служебным положением (статья 19),
- незаконное обогащение (статья 20),
- хищение имущества в частном секторе (статья 22),
- воспрепятствование отправлению правосудия (статья 25).

КООНПК – важнейший инструмент предотвращения, в котором содержится ряд конкретных положений, связанных с конфликтом интересов. В КООНПК подчеркивается важность транспарентности и стандартизации. Ряд положений предписывают подписавшим конвенцию установить стандарты, нормирующие поведение должностных лиц государственного сектора, и кодифицирующие системы, устанавливающие законную практику закупок и управления государственными финансами. В КООНПК также излагаются руководящие указания по взаимодействию с частным сектором. Если не предотвращать конфликты интересов, они могут привести к уголовным правонарушениям, в частности превышению полномочий, злоупотреблению служебным положением, препятствованию отправлению правосудия, незаконному присвоению и хищению государственных средств для личной выгоды. Каждое возможное уголовное правонарушение изложено в разных статьях КООНПК:

- хищение, присвоение или иное нецелевое использование имущества в государственном секторе (статья 17),

Несмотря на наличие международных конвенций, таких как КООНПК, конфликт интересов по-прежнему очень сложно определить и регламентировать. Речь идет в большой мере о политическом вопросе, в отношении которого имеется тенденция сводить его к инструментам, таким как механизмы раскрытия информации. Однако подобные механизмы могут легко стать упрощенными подходами. С их помощью большое число стран могут продемонстрировать наличие хороших правовых режимов, регулирующих конфликты интересов, например, поскольку они обязывают всех декларировать активы, тогда как государственный интерес по-прежнему переплетается с корыстными интересами бывших или действующих государственных должностных лиц.

Стоит ознакомиться с определениями конфликтов интересов национальными и международными органами. Центральная служба предупреждения коррупции Франции считает конфликт интересов фактической ситуацией, при которой человек сталкивается с двумя противоречащими друг другу интересами – общим и личным или частным – и должен выбрать, какой из них соблюсти⁶.

⁶ Центральная служба предупреждения коррупции (Service central de prévention de la corruption (SCPC). 2004: "Le conflit d'intérêts" («Конфликт интересов»). Размещено на: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapportscpc2005.pdf (pages 23–83).

Статья 8 рекомендации (2000)10 Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 года гласит, что государственное должностное лицо не должно допускать конфликта между его(ее) частным интересом и его(ее) государственной должностью. Избегать подобных конфликтов интересов, будь то реальные, потенциальные или кажущиеся таковыми – личная ответственность. Государственному должностному лицу ни при каких обстоятельствах не следует извлекать неоправданное преимущество из своего должностного положения ради собственных частных интересов⁷. В данной рекомендации (статья 13) дается определение, в соответствии с которым конфликт интересов возникает в ситуации, когда у государственного должностного лица имеется частный интерес, влияющий или кажущийся влияющим на беспристрастное и объективное выполнение этим лицом своих должностных обязанностей. В этой статье более подробно раскрывается понятие частного интереса.

Как считает ОЭСР, конфликт интересов означает столкновение государственного долга и частных интересов государственного должностного лица, при котором у государственного должностного лица имеются личные интересы, которые могут оказать неоправданное влияние на выполнение должностных обязанностей⁸.

В январе 2011 года французская Комиссия по размышлению над предотвращением конфликтов интересов в государственной сфере представила свой доклад президенту Французской Республики⁹. Комиссия предложила определить конфликт интересов как ситуацию, при которой частный интерес государственного должностного лица идет вразрез с его(ее) долгом государственной службы, если можно разумно считать, что в силу своего характера и интенсивности этот частный интерес способен повлиять или казаться влияющим на независимость, беспристрастность и объективность при выполнении государственных функций. Аналогичное определение можно обнаружить в статье 4 закона № 5/2006 Испании, регулирующего конфликт интересов членов правительства и старших госслужащих в Генеральной государственной администрации.

Европейский омбудсмен пользуется следующим определением: «Ситуации, при которых создается впечатление, что из-за частных интересов и принадлежности государственного должностного лица возникает или может возникнуть конфликт с надлежащим выполнением его(ее) должностных обязанностей»¹⁰. Хотя это четкое и разумное определение, оно не указывает, при каких ситуациях может возникнуть конфликт.

⁹ Комиссия по размышлению над предотвращением конфликтов интересов в общественной жизни (Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique), 2011. "Pour une nouvelle déontologie de la vie publique" («Новая деонтология государственной сферы»). Размещено на: <http://www.conflits-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publique.pdf>

¹⁰ См. выступление генерального секретаря европейского омбудсмена Ияна Хардена на семинаре «Избегать в большей мере конфликтов интересов: последующая работа учреждений ЕС и других органов». Организован Европейским парламентом 21 февраля 2013 года в Брюсселе. Информационный документ размещен на: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOL-JOIN_AT\(2013\)490675_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOL-JOIN_AT(2013)490675_EN.pdf)

⁷ См. Рекомендация (2000)10 на: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf

⁸ ОЭСР, 2003. "Managing Conflicts of Interests. OECD Guidelines and Country Experiences" («Управление конфликтами интересов. Руководящие указания ОЭСР и опыт стран»). Размещено на: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>

Вопросы политики: создание правового режима, регулирующего конфликты интересов

Сам по себе конфликт интересов не является коррупцией. На самом деле не во всех странах предусматривается уголовное наказание в случае конфликтов интересов. Однако наличие конфликта интересов очень пагубно для доверия к государственным учреждениям со стороны общественности. В сравнительном исследовании, проведенном несколько лет назад в Европейском союзе, было отмечено, что «[в большинстве] случаев коррупция возникает, когда существовавший ранее частный интерес оказывает неоправданное влияние на результаты работы государственного должностного лица... таким образом предотвращение конфликта интересов должно быть частью более широкой политики, направленной на предупреждение коррупции и борьбу с ней»¹¹. В этом исследовании также было четко указано, что конфликты интересов могут быть реальными (фактическими), вероятными или потенциальными. Все они в одинаковой мере разрушительны для доверия граждан к государственным учреждениям.

Конфликты интересов возникают не только в ситуациях, когда на самом деле существует неприемлемый конфликт между интересами государственного должностного лица как частного гражданина и его(ее) долгом как государственного должностного лица, но также в ситуациях, когда имеется вероятный или потенциальный конфликт интересов. Ве-

¹¹ OECD SIGMA. 2005. "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review". Размещен на: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en>

роятный конфликт интересов подразумевает наличие личного интереса, который может обоснованно считаться другими лицами влияющим на обязанности государственного должностного лица, даже если на самом деле подобного неоправданного влияния или подобного влияния может не оказываться. По причине вероятных сомнений в добросовестности должностного лица и (или) добросовестности организации, в которой работает это должностное лицо кажущийся конфликт должен обязательно считаться ситуацией, которой необходимо избегать. Потенциальный конфликт интересов может существовать при наличии у должностного лица частных интересов, которые могут привести к возникновению конфликта интересов в какой-либо момент в будущем.

Однако определение конфликта интересов исходит в широкой мере из концепции коррупции. Коррупция не сводится к даче взяток и взяточничеству. Коррупция включает также коррупцию политики, что означает различные действия, которыми участники политического процесса (включая государственных должностных лиц) нарушают правила (демократической) политической игры и ставят свои частные интересы выше своих государственных обязанностей. Правила демократической политической игры гласят, что государственные должностные лица не должны злоупотреблять своей властью для извлечения прямым или косвенным образом личной пользы.

Злоупотребление властью происходит не только в случае нарушения ими закона, но и в случае нарушения ими правил государственной этики и долга служения общему благу ради укрепления своей личной власти, положения или состояния¹².

Во Франции *prise illégale d'intérêts* (незаконное преследование определенного интереса) является преступлением по статье 432-12 Уголовного кодекса. Данное преступление состоит в использовании лицом, занимающим выборную должность, своего официального положения в государственном органе ради извлечения личной выгоды. При наличии состава преступления предусмотрена мера наказания в виде тюремного заключения сроком до пяти лет и штрафа в размере полмиллиона евро. Однако *prise illégale d'intérêts* отличается от «простого» конфликта интересов, который сам по себе не является преступлением¹³. Доказать виновность в суде оказалось очень сложным делом, хотя периодически и выносятся постановления о признании вины.

В первом докладе Комитета Нолана по расследованию скандала «наличные за вопросы» в парламенте Соединенного Королевства говорится, что «для демократического процесса принципиально важно, чтобы депутаты парламента придерживались высочайших стандартов правомерности при исполнении своих обязанностей в интересах общности, избирающей их в депутаты. Также принципиально важно с точки зрения общественного доверия, чтобы было видно, как депутаты выполняют эту задачу»¹⁴. В результате этого в 1996 году был принят Кодекс поведения для членов Палаты общин Соединенного Королевства, свидетельствующий о том, что в основе британского подхода лежит представление о том, что политика, регулирующая конфликты интересов, – один из аспектов этических стандартов управления.

¹² Ibid.

¹³ См. Rebut, Didier. 2013. « Les conflits d'intérêts et le droit pénal ». *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques* 147: 123-131.

¹⁴ Скандал разразился в октябре 1994 года, когда газета *The Guardian* заявила, что самый успешный лоббист парламента в Лондоне дал взятку двум депутатам от партии консерваторов в обмен на то, что они задали парламентские вопросы и выполнили прочие поручения.

Главная цель политики в области конфликтов интересов заключается в сохранении и укреплении доверия к правительствам и политическому классу. Любой фактический, кажущийся или потенциальный конфликт интересов сопряжен с риском коррупции, что влечет за собой разрушительные последствия для демократических принципов и процессов. Даже если складывается впечатление, что на абстрактном уровне дать определение довольно просто, решительное регулирование конфликта интересов как механизм предотвращения коррупции намного сложнее в силу ряда причин.

Регулирование конфликтов интересов призвано укрепить беспристрастность или независимость лица, принимающего решения, а также обеспечить главенство его(ее) верности правопорядку страны над преданностью какому-либо иному делу. Риск, которому подвергается беспристрастность, обусловлен не только нормативно-правовыми положениями, но и профессиональной этикой и моральными принципами человека. Эти последние характеризуются большой субъективностью и зависят от личности каждого. Этот субъективный аспект препятствует любой попытке создать правовые нормы, позволяющие однозначно гарантировать принятие непредвзятых государственных решений. Вот почему часто говорят, что первым о потенциальном конфликте интересов судит должностное лицо, которому надо определить, затрагивает ли или может ли затронуть частное положение, в котором он(она) находится, его решение или позицию по конкретному государственному вопросу. Результат этого суждения всегда будет определен личным восприятием должностного лица. Оно всегда субъективно, даже если нет умышленного намерения присвоить денежные средства или совершить обман. Вот почему хорошие государственные кодексы поведения всегда рекомендуют в случае сомнения открыто обсудить вопрос, например, с вышестоящим лицом.

Регулирование конфликтов интересов также означает, что надо хорошо разобраться в том,

как функционируют учреждения, особенно на политическом уровне, в частности их процессы принятия решений и расставления приоритетов. Это комплексная работа, поскольку необходимо установить характер и интенсивность возможных рисков, сопряженных с конфликтом интересом. Только тогда можно будет решить, как лучше всего реагировать или исправить ситуацию. Чаще всего используются такие инструменты регулирования, как законодательные акты или кодексы этики, в зависимости от традиций административной культуры. В некоторых странах закон налагает общий запрет на причастность государственных должностных лиц к конфликтам интересов, тогда как в кодексах этики, составляемых на уровне учреждений, подробно изложено запрещенное поведение и представлены указания о том, как избегать конфликтов интересов.

Ответные меры в связи с риском конфликта интересов могут носить либо превентивный, либо репрессивный характер. В уголовных кодексах лишь небольшого числа стран, за исключением Восточной Европы, содержатся ссылки на конфликты интересов. В большинстве стран предусмотрена уголовная ответственность за конкретные формы поведения или деяния, совершенные по причине конфликтов интересов, но не за то, что кто-либо находится в ситуации фактического, кажущегося или потенциального конфликта интересов. В этой связи можно сделать вывод о том, что регулирование конфликтов интересов в западных демократических странах относится в основном к превентивному аспекту антикоррупционной политики и механизмов. Превентивные меры по определению предназначены для предотвращения конкретной ситуации или события. Сложно выяснить, насколько эффективны эти меры. Хорошо известна проблема отнесения на счет чего-либо, свидетельствующая о том, как сложно выяснить, насколько определенный результат можно отнести на счет предыдущего действия, например, со стороны правительства, учреждения или государственного должностного лица.

Однако четкая нормативно-правовая база жизненно важна для предотвращения возникновения ситуаций конфликтов интересов на практике. Нормативно-правовая база – предварительное условие для правовой определенности, необходимой для обеспечения верховенства права и защиты государственного интереса, а также определения индивидуальной подотчетности и ответственности. Один из базовых вопросов регулирования касается определения того, какого рода внешняя общественная или частная деятельность или интересы государственного должностного лица считаются незаконными и несовместимыми с его(ее) постоянной работой. Второй вопрос – какие меры помогают привести к равновесию государственные и частные интересы.

В целях снижения субъективности при определении существования конфликта интересов в основе регулирования конфликта интересов должна лежать типология стандартных ситуаций. Однако сложность здесь состоит в том, чтобы избежать необоснованных рассуждений. Например, положение политика, участвующего в процессе принятия государственных решений, отличается от положения госслужащего. В свою очередь положение высокопоставленного госслужащего значительно отличается от положения рядового госслужащего. В группе политиков также наблюдаются различия между депутатами парламента и представителями исполнительных органов власти, в том что касается их способности влиять на государственные решения.

Чем выше положение, занимаемое должностным лицом в административной иерархии, тем больше вероятность принятия им решений по своему усмотрению. Чем больше свободы предоставляется должностному лицу в принятии решений, тем больше вероятность того, что он(она) может оказаться в ситуации конфликта интересов. Вот почему именно на этом уровне государственной ответственности необходимо строгое регулирование конфликта интересов и факторов несо-

вместимости. Это одна из причин, по которым в отношении министров и высокопоставленных государственных должностных лиц действуют (или должны действовать) более строгие правила, регулирующие конфликты интересов.

Ряд ситуаций, касающихся высокопоставленных государственных должностных лиц (политиков и высокопоставленных госслужащих, а также иных госслужащих, на которых возложены функции в органах государственной власти), заслуживает пристального внимания с точки зрения регламентирования, поскольку принимаемые ими решения могут быть очень пагубными, если они предвзяты или недобросовестны. Возможные регуляторные меры можно сформулировать в виде вопросов:

- Должно ли допускаться ведение профессиональной или оплачиваемой деятельности помимо государственной должности?
- Можно ли разрешать государственным должностным лицам, беспристрастность которых нуждается в особой защите (например, судьи, прокуроры, члены государственного ревизионного органа или счетных палат, сотрудники центрального банка, высокопоставленные военные и сотрудники правоохранительных органов), заниматься политической партийной деятельностью?
- Можно ли разрешать государственным должностным лицам принимать подарки, пожертвования или прочие денежные подарки?
- Нужно ли налагать ограничения на дальнейшую трудовую деятельность лиц, слагающих с себя государственные должностные полномочия, с тем чтобы избежать их перехода на работу в частные структуры, с которыми они были связаны по роду службы в госструктурах? Если да, то на какой срок должен устанавливаться подобный «мораторий»? Нужно ли обязать бывших государственных должностных лиц или профессоров университетов декларировать их профессиональные интересы и связи, когда они представляются в качестве экспертов при проведении публичных обсуждений или в публикациях?
- Как должно регламентироваться использование закрытой (служебной) информации?
- Как должны регламентироваться условия неучастия должностных лиц в процессе принятия решений?
- Должны ли предоставляться сведения о владении активами? Должна ли обнародоваться эта информация? Нужно ли обязывать должностное лицо избавиться от определенных активов или создать доверительное управление? Какие проверочные механизмы должны быть созданы?
- Нужно ли регистрировать декларацию о личных экономических интересах и об экономических интересах близких родственников? Должна ли эта информация быть открытой для широкой общественности?
- В какой мере должно допускаться назначение государственных должностных лиц на почетные должности или их членство в благотворительных или иных некоммерческих организациях?
- Как должны выполняться эти регламенты и на какой государственный орган должны быть возложены функции проверки выполнения?

Сравнительный анализ стран

Большинство стран приняли законы о конфликтах интересов. Контролирование конфликтов интересов выдвинулось на первый план борьбы с коррупцией. Регулирование конфликтов интересов считается основополагающей задачей в укреплении этических основ и важным антикоррупционным инструментом. Больше понимание и информированность о конфликтах интересов направлены на укрепление институциональной структуры, обогащение международной практики, внедрение культуры, основанной на этике, в общественную жизнь и улучшение существующих инструментов, способствующих снижению уязвимости к коррупции.

В разных странах конфликты интересов регулируются по-разному¹⁵. Различия обуславливаются рядом переменных, таких как степень ясности в разграничении между государственным и частным сектором, эффективность системы сдержек и противовесов и «регуляторная плотность», т.е. масштаб, степень детализации и охват регламентирования¹⁶. В ЕС в новых государствах-членах, особенно Латвии и Болгарии наиболее «плот-

ные» регламенты, касающиеся конфликтов интересов.

В более давних государствах-членах ЕС режимы конфликтов интересов основаны на законе, но не только. Надзор над выполнением и наказание за нарушения считаются необходимыми, но не являются единственными или наиболее часто используемыми инструментами обеспечения выполнения политики в отношении конфликтов интересов. В хорошо функционирующих демократиях проводимая политика диктуется в основном соображениями управления и направлена на предотвращение возникновения конфликтов интересов и поощрение добросовестности и надлежащего этического поведения посредством обучения, инструктажа и консультирования.

В некоторых странах конституцией предусмотрен ряд требований или этических принципов, таких как беспристрастность и объективность или иные принципы административного права, такие как открытость и транспарентность. В других странах в конституции не оговариваются вопросы надлежащего управления и административного руководства или нормы государственной службы.

В большинстве стран конфликты интересов, как правило, регулируются законодательными акта-

¹⁵ Demke, C. et al. 2008. "Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Offices in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions". Available at: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf

¹⁶ См. Vukadinovic, Jelena and Mirjana Glintic. 2013. "Conflict of Interest". In *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe. With Special Focus on the Defence Sector*, edited by Aleksandra Rabrenovic, 95-130. Belgrade: Institute of Comparative Law.

ми. В большинстве стран ЕС существуют отдельные и разные правила для разных учреждений, а не всеобъемлющий регламент, который был бы применим ко всем учреждениям и государственным должностным лицам. Только в нескольких странах эти правила применяются ко всей системе государственного управления и ко всем государственным учреждениям¹⁷.

В странах, где нет конкретных правил в отношении конфликтов интересов, есть законы, определяющие несовместимость некоторых государственных функций с другими видами деятельности, в частности избрание госслужащих в депутаты парламентов, или работа на других (выборных) должностях в системе исполнительной власти или в местных органах власти. Занимать несколько государственных должностей может также считаться неприемлемым. Во Франции в течение многих лет открыто обсуждается тема отмены *cumul des mandats* (сочетание мандатов, при котором политики могут занимать несколько выборных должностей одновременно), но закон до сих пор допускает сочетание мандатов. 14 февраля 2014 года были обнародованы два закона (основной закон и обыкновенный закон), частично регулирующие данный вопрос. Они должны вступить в силу 31 марта 2017 года, после проведения очередных выборов.

Однако как правило, несовместимость в отношении парламентской функции недостаточно регулируется во многих европейских странах, вероятно, потому что депутаты сами регулируют свою деятельность¹⁸. Во многих странах депутатам разрешается работать по профессии, тогда как членам правительства или высокопоставленным госслужащим это запрещается.

С другой стороны, тогда как в некоторых странах системы в большой степени регламентированы

(например, в Латвии, Литве, Венгрии, Болгарии, Польше, Португалии, Румынии, Испании и США, а также в большинстве стран Юго-Восточной Европы), в других регулируются лишь несколько конкретных областей¹⁹. Наименее «плотно» конфликт интересов регламентирован в скандинавских странах, где в правовых текстах оговариваются в основном принципы. Хорошо известно, что большое количество правил и высокая степень детализации не являются гарантией эффективности этих правил. В государствах-членах ЕС больше всего регламентированы обязательство беспристрастности и несовместимость должностных обязанностей с какими-либо другими, и меньше всего регламентированы вопросы о подарках и денежных вознаграждениях, а также периодах «моратория» после ухода с должности²⁰.

Однако большинство ситуаций конфликта интересов не охвачены регламентами и мерами наказания. Подобное положение дел особенно серьезно в оборонном секторе, когда речь может идти о вопросах войны и мира, а значит, жизни и смерти. В проведенном недавно по линии американской некоммерческой организации Инициатива о государственной подотчетности исследовании были особо выделены частные интересы в оборонной промышленности известных, самопровозглашенных оборонных специалистов. Однако СМИ представляли этих экспертов как выступавших с позиции государственного интереса в ходе обсуждения вопроса о том, нужно ли США идти на военное вмешательство в Сирии²¹.

Аналогичная ситуация неоднократно изобличалась в Европейском органе продовольственной безопасности (EFSA). В опубликованном в октябре 2013 года докладе Обсерватории корпоративной Европы (Corporate Europe Observatory)

19 Vukadinovic and Glintic 2013.
20 Demke et al. 2008. 57.

21 Public Accountability Initiative. 2013. "Conflicts of Interest in the Syria Debate: An analysis of the defense industry ties of experts and think tanks who commented on military intervention". Размещено на: <http://public-accountability.org/2013/10/conflicts-of-interest-in-the-syria-debate/>

'Unhappy Meal' выявлено, что 59 процентов членов научного совета EFSA прямо или косвенно связаны с компаниями, деятельность которых относится к ведению EFSA. Иными словами, почти у двух третей членов научного совета EFSA имелись конфликты интересов, и их нельзя было считать независимыми от сектора, который они регулировали²².

В опубликованном 10 сентября 2013 года в германской газете *Der Spiegel* репортаже подчеркивается, что высокопоставленные работники Европейской комиссии имели тенденцию менять лагерь, присоединяясь к частному сектору. Они занимают посты в китайских компаниях, фирмах-производителях сигарет или компаниях, специализирующихся на связях с общественностью, и зачастую потенциальные конфликты интересов обходятся вниманием их бывшими коллегами, работающими в учреждениях ЕС²³.

С принятием недавно Закона о безопасности и новаторстве Управление США по вопросам продовольствия и лекарственных препаратов (FDA) ввело менее жесткие правила в отношении конфликтов интересов для членов консультационного комитета FDA, но по-прежнему сохраняется обеспеченность в связи с влиянием финансовых отношений членов комитета на процесс разрешения лекарственных препаратов FDA. Используя крупный, недавно появившийся набор данных «Милбэнк Мемориал Фонд» внимательно изучил связь между финансовыми интересами членов консультационного комитета Центра по оценке и исследованию лекарственных препаратов FDA и их голосованием: голосуют ли они таким образом, чтобы соблюсти эти интересы²⁴. Медицинская практика и выписываемые курсы лечения зависят от профессиональных заключений специалистов-медиков, которые могут подвергаться сильному влиянию лобби фармацевтических компаний²⁵. Независимость и беспристрастность подобных медицинских заключений часто ставятся под сомнение.

22 Corporate Europe Observatory, "The European Parliament demands stricter regulation of conflicts of interest at EU's food safety authority." Размещено на: <http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/04/european-parliament-demands-stricter-regulation-conflicts-interest-eus-food>
23 Schult, Christoph and Christoph Pauly. 2013. "Conflicts of Interest: Brussels' Revolving Door for Top EU Officials." *Der Spiegel On Line*, 9 October 2013. Размещено на: <http://www.spiegel.de/international/europe/european-commission-officials-and-potential-conflict-of-interests-a-926792.html>

24 Pham-Kanter, Genevieve. 2014. "Revisiting Financial Conflicts of Interest in FDA Advisory Committees". *The Milbank Quarterly* 92 (3): 446-470; DeAngelis, Catherine D.. 2014. "Conflicts of Interest in Medical Practice and their Costs to the Nation's Health and Health Care System". *The Milbank Quarterly* 92 (2): 195-198.
25 См., например, Carol, Aaron E. 2014. "Doctors' Magical Thinking About Conflicts of Interest". *The New York Times*, 8 сентября 2014. Размещено на: http://www.nytimes.com/2014/09/09/upshot/doctors-magical-thinking-about-conflicts-of-interest.html?_r=1&abt=0002&abg=1%20-

Ахиллесова пята обеспечения выполнения

Вероятно, самый сложный вопрос при регулировании конфликтов интересов – выполнение политики и обеспечение соответствия целям, букве и духу нормативно-правовых положений. Как утверждают Демке и другие:

- чем больше существует правил, тем больше потребность в управлении, необходимом для выполнения установленных правил и норм. В то время как индивидуальные требования по выполнению новых обязательств (прежде всего в области политики по раскрытию информации) увеличиваются, во многих случаях органы, осуществляющие контроль и мониторинг (например, комитеты по вопросам этики), слабы и испытывают дефицит ресурсов²⁶.

Этот вывод ставит под вопрос принятие комплексных подходов к регулированию конфликтов интересов: для обеспечения выполнения необходимо учитывать особые черты, присущие высокопоставленным должностным лицам и политикам, то есть, режимы этики, существующие для госслужащих, не должны использоваться непосредственно как контрольные показатели применительно к высокопоставленным должностным лицам и политикам. Контролирующие органы должны оперативно реагировать на политические скандалы на почве конфликтов интересов,

²⁶ Demke et al 2008: 8.

чтобы защитить авторитетность затронутых этим государственных органов и сохранить доверие граждан. Однако оперативное реагирование может не стыковаться с предусмотренными методами, зачастую длительными и громоздкими методами, призванными гарантировать справедливость административных процедур и уголовных расследований.

Гражданское общество и свободное общественное мнение все меньше и меньше готово мириться с нестрогим соблюдением положений о конфликтах интересов, касающихся высокопоставленных государственных должностных лиц. Явные расхождения между растущим числом правил и их выполнением вызывает цинизм в обществе, а системы саморегулирования в государственном секторе пользуются дурной славой. И поэтому тем более необходимы сильные органы, обеспечивающие выполнение положений о конфликтах интересов. Они должны быть наделены юридическими полномочиями по проведению расследований, обеспечению выполнения соответствующего законодательства и применению мер наказания за ненадлежащее поведение.

Опыт ряда стран, например, США подчеркивает сложность конфликтов интересов и указывает на то, что неофициальный контроль со стороны групп гражданского общества, наблюдающих за положением дел, может быть так же важен,

как и официальный контроль над соблюдением правил и уставов для обеспечения надлежащего выполнения. Как отметили Азиатский банк развития и Инициатива по борьбе с коррупцией ОЭСР (2007):

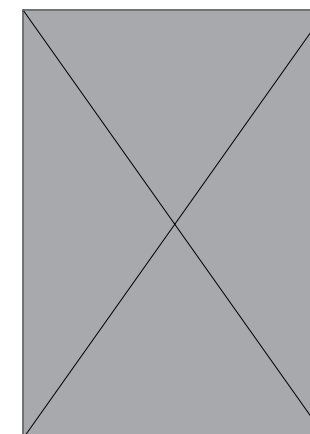
- При регулировании конфликтов интересов предотвращение более эффективно с точки зрения затрат, чем обеспечение выполнения, однако они одинаково важны в поощрении надлежащего управления и борьбе с коррупцией. Универсальные кодексы поведения, раскрытие информации об активах и интересах, а также общественные информационно-образовательные кампании, разъясняющие основные концепции и требования этического поведения должны сочетаться с четкими мерами наказания и обеспечения выполнения, с тем чтобы надлежащим образом регулировались как причины, так и последствия конфликтов интересов²⁷.

²⁷ ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. "Managing conflicts of interest. Frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest". Размещено на: <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/27975/managing-conflict-interest.pdf>

ВЫВОДЫ

1. Конфликты интересов, несмотря на их неуловимость, действительно происходят. Незаконные интересы могут повлиять на решения на всех уровнях и во всех аспектах общественной жизни, включая частную экономику. Это может повлечь за собой ряд серьезных последствий, например, медицинское лечение, вопросы войны и мира, справедливость и несправедливость. Устранить конфликты интересов при принятии решений, вероятно, невозможно, но всестороннее общественное обсуждение темы конфликтов интересов могло бы снизить их воздействие.
2. Надлежащая нормативно-правовая система необходимо, но сама по себе недостаточна. В странах принято большое число хороших регламентов и кодексов поведения, но зачастую их не воспринимают всерьез. Если они появились на свет в условиях общего недоверия со стороны общественности к государственным должностным лицам и государственным учреждениям, доверие вряд ли повысится в результате лишь нескольких изменений в законодательстве. Население не чувствует уверенности от сознания того, что в их стране конфликты интересов основательно регламентированы. Чтобы создать доверие, требуется больше, в частности заметное, устойчивое, последовательное и эффективное выполнение.
3. Как показывают научно-исследовательские разработки и опыт, эффективное политическое руководство, прочная нормативно-правовая база и независимая пресса необходимы для выявления и предотвращения конфликтов интересов, а также управления ими. Для создания общественного дискурса, который поддерживает и усиливает высокие этические стандарты в общественной жизни, а также в частных отношениях, явно будет полезным решительное руководство на высоком уровне. Транспарентность и справедливость – также необходимые составляющие. Наконец, профессиональная и адекватным образом оплачиваемая гражданская служба, четкие правила, касающиеся обязанностей политиков и государственных должностных лиц, а также акцент на подотчетности на национальном и местном уровнях, принципиально важны.

Guides to Good Governance series



В руководстве «Решение проблемы конфликта интересов в государственном секторе» рассматривается вопрос о том, что демократии построены на разграничении двух сфер: гражданское общество и рынок (частный сектор) и государство (государственный сектор), который представляет политическое и административное управление и должен воплощать в себе общий интерес. В понятии конфликта интересов отражена сложность этических и нормативных проблем, с которыми сопряжено взаимодействие между государственной и частной сферами общества. Конфликты интересов в большой степени зависят от контекста, в результате чего политики могут подходить к ним и регулировать их неэффективным образом.

Руководства по надлежащему управлению – серия небольших публикаций, каждая из которых посвящена конкретной теме, важной с точки зрения надлежащего управления в оборонном секторе. С данными руководствами может ознакомиться каждый, кто стремится узнать больше об одной или нескольких темах, непосредственно связанных с надлежащим управлением в оборонном секторе – или государственным сектором в целом, – и они могут также использоваться в образовательных целях.

Издатель: Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе

Оформление: www.melkeveien.no

Перевод: Служба письменного перевода, Международный секретариат НАТО



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no