



SIGMA

Содействие улучшению в управлении и менеджменте

Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза, в основном финансируемая ЕС

**ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ
В ДЕВЯТИ СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ЕС:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОР**

Доклад подготовлен для организации Sigma:

**Проф. Мануэль Виллориа-Мендиета
Университет Рей Хуан Карлос, Мадрид, Испания**

Декабрь 2005 года

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный доклад был подготовлен организацией Sigma по просьбе Министерства внутренних дел Чешской Республики в качестве основного сравнительного рабочего документа для разработки новой политики и правил о конфликте интересов в чешском государственном секторе. Данный доклад, учитывая его общую направленность, может также быть полезным для других стран, проводящих конкретные реформы в сфере конфликтов интересов и общие реформы, относящиеся к антикоррупционной политике и документам.

В данном докладе представлены описательные данные и аналитический обзор подходов по управлению конфликтами интересов в государственном секторе девяти европейских стран – шести "старых" членов ЕС (Франция, Германия, Италия, Португалия, Испания и Великобритания) и трех "новых" членов ЕС (Венгрия, Латвия и Польша). В докладе также сделаны некоторые выводы, которые следует принять во внимание в процессе реформирования политики и документов для улучшения правил и практики по конфликтам интересов.

Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе 2003 года явилось основой для разработки концептуальной структуры и обзорного вопросника. Ранняя версия вопросника была протестирована в начале 2005 года в юго-восточных европейских странах. В Руководстве также были освещены основные вопросы добросовестной практики для реализации мер по предотвращению конфликтов интересов.

Под руководством организации Sigma проф. Мануэль Виллориа из Мадрида подготовил данный доклад на основе информации, собранной из вышеуказанных стран. В ответ на стандартные вопросники выбранные национальные эксперты предоставили требуемую информацию. Автор и Sigma хотят выразить свою благодарность этим национальным экспертам: г-ну Антуану Годберту, Главное управление государственной администрации и гражданской службы Франции; д-ру Бернарду Шлоеру из Германии; проф. Бернардо Джорджио Маттарелла из Университета Сиены, Италия; г-ну Хулио Набэ, Генеральному секретарю Парламента Португалии; проф. Мануэлю Виллориа из Университета Рея Хуана Карлоса, Мадрид, Испания; г-ну Майклу Карпентеру, юридическому советнику, Палата общин Великобритании; д-ру Золтану Хазафи, Заместителю Генерального директора Министерства внутренних дел Венгрии; г-ну Алексею Снитникову из Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией Латвии; и проф. Патриции Джоанне Сувай из Университета Бялысток, Польша.

Каждый из девяти национальных материалов содержит информацию – по состоянию на сентябрь 2005 года – о правовых подходах, способах, учреждениях, процедурах и управленческой практике, которые были приняты для управления конфликтами интересов в соответствующей стране. Каждое исследование также предоставляет информацию о системе правового объявления деяния уголовно наказуемым, предусмотренной для случаев нарушения правил, а также и виде органа или агентства, созданного для осуществления надзорных функций в отношении соблюдения и несоответствия правилам о конфликтах интересов.

За дополнительной информацией, пожалуйста, обращайтесь к сотрудникам организации Sigma г-ну Франциско Кардона (francisco.cardona@oecd.org) или г-же Франсуаз Друильон (francoise.drouillon@oecd.org)

ВВЕДЕНИЕ

Доклад состоит из четырех разделов и одного приложения, в котором содержится сводная таблица с данными по девяти сравненным странам.

Первый раздел посвящен концептуальной структуре и определениям конфликта интересов в государственном секторе. В этом разделе сделана попытка увязать политику в отношении конфликтов интересов с контекстом более широкой политики, направленной на предупреждение и борьбу с коррупцией. В нем также показано обоснование данной политики и ее важность для хорошо функционирующей демократии.

Во втором разделе исследуются различные общие черты структур, механизмов и методов, используемых для управления конфликтами интересов в девяти выбранных странах-членах ЕС. В нем также изучаются обширные различия в правовых структурах, способах применения, механизмах оценки и способах принудительного исполнения. В этом разделе доклада автор стремится показать обоснование различных политик по разработке и введению ограничений для легитимной экономической, социальной и политической деятельности государственных служащих, включая политиков (в отношении экономической деятельности и прозрачности) и гражданских служащих (в отношении экономической деятельности и участия политических партий).

В третьем разделе резюмируются анализы конкретных примеров девяти стран, идентифицирующие основные вопросы и сложности, возникающие в каждой стране при формулировании и применении политик в отношении конфликтов интересов. Раздел включает оценку преимуществ и недостатков различных правовых документов в отношении их применимости в сфере предупреждения и управления фактическими конфликтами интересов.

Наконец, четвертый раздел доклада сфокусирован на выработке некоторых выводов, которые можно рассматривать в качестве рекомендаций, предоставляющих различные варианты для формулирования и применения политики и правил в отношении конфликтов интересов и борьбы с коррупцией.

I. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ СТРУКТУРА

Определение конфликта интересов

В данном докладе в основном используется концептуальное упоминание принятого ОЭСР видового определения конфликта интересов. Данное определение гласит: “Конфликт интересов – это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций”¹.

Мы рассматриваем – в рамках широкой концепции конфликта интересов – не только ситуацию, когда **фактически** существует неприемлемый конфликт между интересами государственного служащего как частного лица и его/ее функциями как государственного служащего, но также и те ситуации, когда существует **очевидный** или **потенциальный** конфликты интересов.

Очевидный конфликт интересов относится к ситуации, когда существует личный интерес, который может быть разумно рассмотрен другими лицами в целях оказания влияния на функции государственного служащего, даже если фактически такое ненадлежащее влияние отсутствует или его не может быть вовсе. Основания для сомнения в отношении добросовестности служащего и/или добросовестности его организации приводят к необходимости рассматривать в обязательном порядке очевидный конфликт интересов как ситуацию, которую необходимо избежать.

¹ Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе 2003 года, см. на <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

Потенциальный конфликт интересов может существовать, когда у чиновника есть личные интересы, которые **когда-нибудь в будущем** могут привести к конфликту интересов. В качестве примера можно привести случай с государственным служащим, чья супруга должна была быть назначена в качестве Генерального или Исполнительного директора компании, заинтересованной в недавнем решении, принятом этим государственным служащим, а государственный служащий знает о таком назначении супруги. Поэтому основное определение, которое здесь используется, подразумевает, что разумное лицо, которому будет известно обо всех соответствующих фактах, придет к выводу о том, что личный интерес служащего может оказать неверное влияние на поведение или процесс принятия решений государственным служащим.

Конфликты интересов и коррупция

Также необходимо понимать, что конфликт интересов и коррупция – это не то же самое. Иногда существует конфликт интересов в отсутствие коррупции и наоборот. Например, государственный служащий, занятый в процессе принятия решения, в котором у него есть личная заинтересованность, может действовать справедливо и в рамках закона, и соответственно никакой коррупции нет. Другой государственный служащий мог взять взятку (коррупция) за принятие решения, которое бы он и так бы принял в любом случае без какого-либо конфликта интересов, связанного с его действиями.

Однако, также верно, что в большинстве случаев коррупция возникает, когда предшествовавший личный интерес оказывал ненадлежащее влияние на результат работы государственного служащего. Это причина, по которой следует рассмотреть вопрос о предупреждении конфликтов интересов в качестве составляющей более широкой политики по предупреждению и борьбе с коррупцией. В рамках данного контекста политика в отношении конфликта интересов является важным средством для построения целостности государственного сектора, а также для защиты и продвижения демократии.

Демократия и общественное восприятие коррупции

Похоже, что общественное отношение к политике, политикам, политическим партиям и парламентам отражает прогрессирующее снижение доверия. Общее мнение заключается в разочаровании в политике и политиках. В некоторых странах данная тенденция к политической неудовлетворенности, недоверию к политическим лидерам и снижению доверия к парламенту ослабляет функционирование демократии и приводит к определенному риску демократических поражений. В других странах данное отношение является простым выражением усталости от традиционных методов ведения политики.

Одним из основных тезисов данного доклада является то, что государственная коррупция является одной из важнейших причин такой вызывающей беспокойство тенденции. Однако, чтобы понять данное высказывание, важно понимать, что же такое коррупция. Если коррупция сводится просто ко взяточничеству, то тогда в большинстве европейских стран коррупция не может являться причиной для неудовлетворенности, поскольку в этих странах подкуп государственных должностных лиц не является распространенной практикой. Но коррупция – это не только взяточничество. Коррупция – это также злоупотребление властью, незаконное финансирование партий, покупка голосов, фаворитизм, торговля влиянием. Коррупция представляет собой не только незаконное злоупотребление властью государственными должностными лицами в личных интересах; коррупция – это также неэтичное злоупотребление властью. Частные интересы могут быть не только прямыми, но и косвенными, что означает, что это может относиться не только к государственному должностному лицу, но также и к политической партии, которая его/ее назначила.

Отсутствие детальной структуры и знаний о причинах, последствиях и природе коррупции традиционно означали, что у социологов и юристов наблюдалась тенденция оценивать коррупцию в западных демократических странах исключительно с точки зрения уголовного

права. Например, согласно Отчету Института открытого общества² от 2002 года, отсутствие такой детальной структуры в странах ЕС означало, что оценка Европейской Комиссии в отношении коррупции в странах, претендующих на членство в ЕС, стремиться к выражению со "взяточностной" точки зрения. Поскольку в большинстве западных демократических стран уровень уголовной коррупции невысок, коррупция не рассматривалась в качестве важной переменной в процессе анализа политической неудовлетворенности в большинстве развитых стран.

Однако, коррупция – это больше, чем взяточничество. Коррупция представляет собой коррупцию политики, что означает, что все виды действий, при которых политические актеры (включая государственных должностных лиц) нарушают правила (демократической) политической игры и ставят свои личные интересы превыше всего. Например, правила демократической политической игры предусматривают, что государственные служащие не должны злоупотреблять своей властью в пользу прямых или косвенных частных интересов. Злоупотребление властью имеет место не только, когда они нарушают закон, но также и тогда, когда они нарушают правила общественной этики для целей увеличения своей личной власти или благосостояния.

Что касается этих вопросов, то очевидно, что коррупция является важной угрозой для демократических институтов и процессов. Она несет негативные политические, экономические и социальные последствия. С политической точки зрения, она снижает качество демократии и государственной деятельности и создает негативный социальный капитал. Когда уровень коррупции высокий, то отсутствует политическое равенство, а преференциальный режим для наиболее коррумпированных лиц становится в тех политических режимах, в которых власть принадлежит коррумпированным кланам. В самых коррумпированных странах коррумпированные чиновники и гражданские служащие заинтересованы в поддержании неэффективной государственной администрации, поскольку тогда они смогут избирательно предлагать свою защиту от такой неэффективности. Коррупция основана на доверии среди исполнителей, участвующих в незаконном обмене; такое доверие способствует распространению тесно связанных социальных сообществ, но эти сообщества равноценны патронажу, личной клиентуре и взяточничеству. Политическая коррупция питает и воспроизводит такие сообщества.

С экономической точки зрения, коррупция препятствует развитию и не поощряет инвестирование. С социальной точки зрения, она способствует экономическому и психологическому неравенству и узко специализированному, эксклюзивному доверию. Специализированное доверие препятствует развитию общего и всестороннего доверия, общее доверие является важнейшей составляющей социальной солидарности и формирования справедливой политики. Подводя итог, можно сказать, что неудовлетворенность граждан функционированием государства и политических партий быстро отразилась на снижении удовлетворенности демократией и общего доверия, а также на увеличении числа популистских кандидатов и экстремистских партий.

В хорошо функционирующей демократической системе существует основной принцип, согласно которому политика должна идентифицировать и способствовать общему интересу с соблюдением установленных правил игры. Политики должны помнить об этом принципе. Гражданские служащие также должны принимать его во внимание, когда они участвуют в формировании политики и всегда, когда они принимают решения, подготавливают или реализуют эти решения и оценивают их.

Несмотря на то, что данный принцип является одной из причин низкого доверия к основным демократическим институтам и одной из основных причин того, почему большинство граждан в некоторых странах не удовлетворены функционированием их демократических систем. Как показано в Таблице 1, отмечается низкое доверие к парламенту во всех изученных европейских странах. Тем не менее, верным является также и то, что результаты

² Институт открытого общества / Программа мониторинга за вступлением в ЕС: "Мониторинг за процессом вступления в ЕС: коррупция и антикоррупционная политика". Будапешт, 2002 год.

исследований различаются по всем странам. Очевидно, что когда уровень коррупции – под которой понимается взяточничество – также высок в стране, то результаты исследований по такой стране будут хуже результатов по странам с традиционно низким уровнем коррупции. И они будут хуже не только в отношении доверия к парламенту, но также и в отношении удовлетворенности функционированием их демократических систем (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Доверие к парламенту, удовлетворенность функционированием демократических систем и показатели Индекса восприятия коррупции (CPI) за 2005 год в девяти сравниваемых странах и в Чешской Республике.

Страна	Высокое доверие к парламенту (% возраста)	Высокая, достаточная удовлетворенность функционированием демократических систем в стране (Процент)	CPI 2005
“Новые” члены ЕС			
Чешская Республика	12,0	36,6	4,3
Венгрия	32,6	31,6	5,0
Латвия	26,3	28,2	4,2
Польша	30,1	40,6	3,4
“Старые” члены ЕС			
Франция	38,8	45,5	7,5
Германия	34,2	72,8	8,2
Италия	33,2	34,6	5,0
Португалия	43,7	72,3	6,5
Испания	45,0	63,2	7,0
Великобритания	34,1	44,4	8,6

Источник: World Values Survey, 2000 год и CPI 2005 год (ТИ).

В заключение следует сказать о том, что хотя конфликт интересов и коррупция теоретически отличаются друг от друга, политика в отношении конфликтов интересов является частью более обширной стратегии или политики по предупреждению и борьбе с коррупцией. Однако это было не так в большинстве стран, ставших членами ЕС до 2004 года и исследованных в настоящем докладе, - за исключением Великобритании и в некоторой степени Германии (см. ниже), в то время как это является достаточно обычной практикой в странах, ставших членами ЕС после 2004 года. Возможно, на данную практику оказали влияние институты ЕС, в особенности Европейская Комиссия, в процессе переговоров о присоединении, и это вызывает вопрос о том, является ли потребность в создании всеобъемлющей антикоррупционной стратегии скорее технократическим идеалом, чем политической реальностью в консолидированной демократии.

Что бы ни было причиной, политика и стратегия по предупреждению и борьбе с коррупцией очень важны для улучшения качества демократии и даже для защиты от популизма, апатии и разочарованности. Соответственно, политика в отношении конфликтов интересов также важна для улучшения и консолидации европейских демократических систем.

Политика и средства борьбы с коррупцией

Политика, направленная на предупреждение и борьбу с коррупцией, включает в себя различные средства и стратегии, которые можно примерно сгруппировать в четыре большие категории: структура, предотвращение, выявление и расследование, и объявление деяния уголовно наказуемым.

1. Структурное строение, которое включает в себя не только политическое обязательство и этическое лидерство, но также и стратегию и политику, направленные на избежание существенного неравенства, создание общего и всестороннего доверия, распространение хорошего социального капитала и построение высококачественной демократии. Основательное структурное строение требует определенных конституционных условий, поскольку высококачественная демократия охватывает соответствующие принципы народного контроля и политического равенства³.

Данные принципы представлены в четырех плоскостях:

- свободные и справедливые выборы;
- открытое, прозрачное и подотчетное правительство;
- гарантированные гражданские и политические права и свободы; и
- демократическое общество, которое включает свободные СМИ с доступом к различным социальным группам, общественную подотчетность влиятельных частных корпораций, демократическую политическую культуру и образовательную систему.

2. Средства предотвращения, которые включают эффективную правовую структуру, работающие кодексы поведения, эффективную систему подотчетности, карьерную гражданскую службу, основанную на учете служебных заслуг, и механизмы профессиональной социализации, особенно в вопросах этики и демократических ценностей.

3. Средства выявления и расследования, которые включают координирующий орган, действующий в качестве "сторожевого пса", осведомительные горячие линии и программы защиты информаторов, эффективная сеть специализированных государственных прокуроров, а также специализированные суды, общие инспекторы и контролеры.

4. Средства объявления деяния уголовно наказуемым, с помощью уголовных законов, дисциплинарных систем, процедур экономической ответственности и административных санкций.

Политика и средства в отношении конфликтов интересов

Где же находится политика в отношении конфликтов интересов в рамках большей структуры антикоррупционной политики? Конечно же, в рамках четырех групп. Они являются частью структурного строения, поскольку эта политика помогает демократической системе создавать универсальное доверие и открывать государство для тщательного изучения. Они являются частью превентивной стратегии, поскольку правила о конфликтах интересов, кодексы поведения, законы о запрете на совмещение должностей и иные документы – как правила о воздержании и обычно увольнении – представляют собой весьма эффективный подход к предупреждению коррупции. Политика в отношении конфликтов интересов также является частью выявления и расследования коррупционных преступлений, поскольку определенные документы из этой политики – как декларация о доходах или декларация об имуществе членов семьи – могут оказать существенную помощь в выявлении коррупционных нарушений. Наконец, они являются частью предусматривающих наказание

³ Дэвид Битхам (1994), *Определение и измерение демократии*, Сейдж, Лондон.

документов, поскольку в некоторых странах конфликт интересов рассматривается в качестве преступления, а в других странах предусмотрены различные виды наказаний за нарушение законов и правил о конфликтах интересов.

Наиболее важными документами по предотвращению и предупреждению конфликтов интересов являются:

- Ограничения по дополнительной занятости;
- Декларирование личных доходов;
- Декларирование семейных доходов;
- Декларирование личного имущества;
- Декларирование семейного имущества;
- Декларирование подарков;
- Безопасность и контроль доступа к внутренней информации;
- Декларирование личной заинтересованности, относящейся к управлению контрактами;
- Декларирование личной заинтересованности, относящейся к процессу принятия решений или голосованию;
- Декларирование личной заинтересованности, относящейся к участию в подготовке или даче советов относительно политики;
- Публичное раскрытие деклараций о доходах и имуществе;
- Ограничения и контроль за коммерческой деятельностью после ухода с работы или деятельностью НПО;
- Ограничения и контроль за подарками и иными формами льгот;
- Ограничения и контроль за внешними параллельными назначениями (например, в НПО, политической организации или государственной корпорации);
- Дисквалификация и обычное увольнение государственных должностных лиц с государственной должности, когда участие в переговорах или принятии конкретного решения поставит их в конфликтную позицию);
- Личные и семейные ограничения на право собственности на частные компании;
- Лишение прав либо посредством продажи коммерческих интересов или инвестиций, либо посредством создания траста или договора о скрытом управлении.

II. СХОДСТВА И РАЗЛИЧИЯ В ДЕВЯТИ СТРАНАХ

A. Сходства

В данном докладе представлен обобщенный обзор общих элементов различных национальных программ, касающихся конфликтов интересов. Для этого мы проанализируем перечень вопросов, которые считаются релевантными для конфликтов интересов, и посмотрим, как они решаются в исследуемых странах (см. также сводную таблицу в приложении).

1. Часть более обширной политики или стратегии? Все “новые” члены ЕС, изученные в данном докладе, формально приняли обширную стратегию по предупреждению и борьбе с коррупцией, а их программы по конфликтам интересов являются частью этих обширных стратегий. Однако, у “старых” членов ЕС нет таких обширных стратегий – только в Германии есть федеральное соглашение о борьбе с коррупцией. В результате политика в отношении конфликтов интересов не является частью обширной стратегии в этих странах. Тем не менее, Великобритания является исключением, поскольку ее программа по конфликтам интересов

является частью обширной политики "этических стандартов в государственном секторе". Они не являются частью обширной стратегии по борьбе с коррупцией, но являются составляющей обширной стратегии по гарантии и улучшению этических стандартов в общественной жизни.

2. Превентивный подход? У всех "новых" членов ЕС, проанализированных в данном докладе, есть превентивные и коррективные подходы, хотя в случае с Венгрией подход в основном является превентивным. В отличие от Латвии и Польши, в Венгрии нет уголовных санкций за нарушение правил в отношении конфликтов интересов. Во Франции также используются оба подхода и предусмотрено отдельный вид преступления, относящийся к конфликтам интересов, именуемый как "незаконный поиск интересов". Пять других "старых" членов ЕС используют превентивный подход.

3. Превентивные меры

- *Ограничения по дополнительной занятости:* Во всех изученных странах возможность государственных должностных лиц по дополнительной занятости ограничена. Такое ограничение действует для назначенных политических деятелей, включая членов правительства, гражданских служащих и судей, во всех странах, но во Франции, Германии, Польше и Испании правила гораздо строже по сравнению с другими странами. Во всех странах предусмотрены ограничения по дополнительной занятости для членов парламента, но только в Испании существует также запрет для членов парламента на совмещение государственных и частных должностей. Должностные лица, избираемые на местном уровне, могут быть членами национального парламента во Франции и Венгрии. Во всех странах предусмотрены ограничения на другую работу в государственном или частном секторе, если избранные на местном уровне должностные лица работают в режиме полной занятости и получают зарплату за занятие должностей, на которые они были избраны.
- *Декларирование личных доходов:* Данный вид декларирования не является необходимым во Франции, Германии и Великобритании, но в последних двух странах члены парламента должны декларировать определенные виды выплат, когда их суммы являются существенными. В Венгрии и Италии только члены парламента должны декларировать доходы (в настоящее время в Италии назначенные политические деятели должны декларировать определенные виды доходов), а в Польше только избранные на местном уровне должностные лица и политические деятели должны декларировать доходы. В Испании избранные на местном уровне должностные лица и назначенные политические деятели должны декларировать свои доходы, а члены парламента должны также декларировать оплачиваемую деятельность. В Латвии должностные лица должны декларировать свои доходы, причем не только назначенные политические деятели и выборные должностные лица, но также и гражданские служащие.
- *Декларирование семейных доходов.* Только в Польше супруги избранных на местном уровне должностных лиц и назначенных политических деятелей обязаны декларировать своих доходы. В Испании такое декларирование является добровольным для супругов назначенных политических деятелей. Во всех других странах такое декларирование не является обязательным.
- *Декларирование личного имущества:* В Германии и Великобритании декларирование личного имущества не является обязательным, хотя члены Британского Парламента должны декларировать имущество стоимостью свыше 59.000 фунтов стерлингов. В Германии гражданские служащие до своего назначения должны сделать официальное заявление, признающее, что

у них нет существенной задолженности. Во всех изученных "старых" странах-членах ЕС гражданские служащие не должны декларировать свое имущество, но в трех "новых" странах-членах ЕС такая обязанность предусмотрена (в Венгрии это требование применяется только к руководителям высшего ранга). Члены правительства и назначенные политические деятели, члены парламента и избранные на местном уровне должностные лица должны декларировать имущество во всех странах, за исключением Германии и Великобритании.

- *Декларирование семейного имущества:* В Польше супруги избранных на местном уровне должностных лиц и назначенных политических деятелей также должны декларировать свое имущество. В Венгрии все члены семьи, проживающие с назначенным политическим деятелем или высшим должностным лицом также должны декларировать свое имущество. Во всех других странах такое декларирование не является обязательным.
- *Декларирование подарков.* В Латвии декларирование подарков является обязательным для всех государственных должностных лиц (включая выборных должностных лиц и членов парламента). В Польше данное требование применяется только к избранным на местном уровне должностным лицам и назначенным политическим деятелям, а в Венгрии – только к членам парламента. В Германии, Испании и Великобритании данное требование является обязательным для назначенных политических деятелей и членов правительства. Члены британского Парламента должны декларировать любой подарок стоимостью свыше 1% от их зарплаты. Члены немецкого Парламента должны раскрывать информацию о подарках стоимостью свыше 5.000 Евро. Во Франции члены парламента должны декларировать любой подарок вне зависимости от его стоимости.
- *Безопасность и контроль доступа к внутренней информации:* Во всех странах гражданские служащие должны соблюдать секретность любой конфиденциальной информации, но во Франции, Венгрии, Польше и Испании существуют правила и санкции, которые четко предусматривают данную обязанность. Члены парламента в Венгрии и Испании также обязаны соблюдать конфиденциальность.
- *Декларирование личной заинтересованности, относящейся к управлению контрактами:* Официальное декларирование таких личных интересов назначенными политическими деятелями требуется в таких странах, как Португалия (включая информацию о трехлетнем периоде, предшествовавшем назначению) и Испания (два года). В Германии и Испании такое декларирование является также обязательным для избранных на местном уровне должностных лиц. В Великобритании должностные лица, включая избранных на местном уровне должностных лиц, должны представлять официальную декларацию о заинтересованности⁴ каждый раз, когда

⁴ Члены Парламента в Великобритании обязаны заполнять форму с десятью категориями декларируемых интересов, включая:

1) *Директорство* – любая оплачиваемая директорская должность в компании, государственной или частной, если вознаграждение превышает 1% от текущей парламентской зарплаты (т.е. £590 по состоянию на 1 April 2005);

2) *Оплачиваемая работа, должность, профессия* – любая оплачиваемая работа, должность, торговля или профессия, доход от которой превышает 1% от парламентской зарплаты, или в которой у члена парламента есть материальная заинтересованность; (в данной категории член парламента обязан раскрыть информацию о членстве в Ллойдс вместе с информацией о категории страхового бизнеса, по которому член парламента является андеррайтером.)

существует заинтересованность, которая может быть разумно рассмотрена другими как влияющая на действия должностного лица. Британские должностные лица должны включать в свои декларации семейные интересы и интересы тесно связанных с ними лиц. Во Франции, Венгрии, Италии, Латвии и Польше данное официальное декларирование не требуется, но если существует определенный конфликт интересов, то есть обязанность задекларировать личный интерес, связанный с данной процедурой, и попросить разрешения воздержаться.

- *Декларирование личной заинтересованности, относящейся к процессу принятия решений или голосованию:* официальное декларирование такого личного интереса требуется в таких странах, как Португалия (включая информацию о трехлетнем периоде, предшествовавшем назначению) и Испания (два года) для назначенных политических деятелей и членов

3) *Клиенты* – любая оплачиваемая работа, зарегистрированная под п. (1) или п. (2) выше, результатом которой является оказание услуг клиентам, которые в значительной степени зависят от статуса лица как члена парламента, с раскрытием имен клиентов и характера их бизнеса; (Данная категория призвана усилить запрет на лоббирование за плату или вознаграждение, как предусмотрено Палатой 6 ноября 1995 года. Результатом этого правила стало то, что члены парламента не должны инициировать или участвовать в разбирательствах в Палате или комитете, который должен присуждать льготы исключительно определенным лицам или органам, от которых член парламента получает выплаты. Комментарии к форме поясняют, что соответствующие услуги включают действия, связанные с любым парламентским делопроизводством или иными услугами, связанными с членством в парламенте, например, спонсорские заседания или деятельность в парламентских зданиях или предоставление консультаций по парламентским или государственным вопросам.)

4) *Спонсорство* – любое пожертвование на сумму свыше £1000 в пользу избирательной кампании члена парламента за последние 12 месяцев и которое непосредственно связано с кандидатурой или членством члена парламента, или любая иная форма спонсорства или финансовой или материальной поддержки члену парламента, которая превышает сумму в размере £1000 в год; (в данной категории учитывается любой источник поддержки, из которого член парламента получает любую финансовую или материальную выгоду, и которая включает предоставление бесплатного или дотированного проживания или оказания услуг научного сотрудника, как на бесплатной, так и на дотированной основе.)

5) *Подарки, льготы, представительские расходы* – любой подарок, льгота или представительские расходы, полученные членом парламента или супругом или партнером, которые превышают 1% от парламентской зарплаты и которые каким-либо образом относятся к членству в Палате; (данная обширная категория включает любые виды представительских расходов, услуг или льгот, предоставленных по стоимости, которая ниже обычной стоимости, взимаемой с других лиц. Подарок или льготы должны быть зарегистрированы, если их совокупная стоимость из одного источника превышает 1% от установленного порога. Льготы, предоставляемые всем членам парламента или всем членам парламента в определенной сфере, а также разумные транспортные и командировочные расходы за присутствие на конференции или осмотр предприятия в Великобритании не подлежат регистрации.)

6) *Зарубежные поездки* – любая зарубежная поездка члена парламента или его супруги или партнера за предшествующие 12 месяцев, относящаяся или каким-либо образом вытекающая из членства в Палате, если ее стоимость превышает 1% от парламентской зарплаты и которая не была полностью оплачена членом парламента или за счет государственных средств Великобритании; (исключая поездки, осуществляемые непосредственно или от имени Палаты Общин или ее комитетов и межпарламентских органов, как Совет Европы.)

7) *Зарубежные льготы и подарки* – любой подарок или льгота, стоимость которой превышает 1% от парламентской зарплаты, и которая была получена за предшествующие 12 месяцев членом парламента, его супругом или партнерами от или от имени любого иностранного правительства, организации или лица и которая каким-либо образом относится к членству в Палате; (данная форма требует раскрытия информации о характере льготы и ее источнике.)

8) *Земля и имущество* – любая земля или имущество (за исключением личного жилого помещения члена парламента, его супруги или партнера), стоимость которой превышает £59,000, или получение дохода от сдачи имущества в аренду, если такой доход превышает 10% от текущей парламентской зарплаты (т.е. £5.900 в 2005 году); (член парламента обязан указать вид всего затрагиваемого имущества, с указанием общего места нахождения, но сумма дохода от сдачи имущества в аренду не подлежит регистрации.)

9) *Владение акциями* – любое владение более, чем 15% выпущенного акционерного капитала, или менее, если стоимость превышает текущую парламентскую зарплату; (владение акциями супругом или партнером члена парламента не подлежит регистрации.)

10) *Прочее* – любой иной соответствующий интерес, информацию о котором член парламента посчитает нужным раскрыть. (В форме указано, что нет обязательства регистрировать недоходные интересы, но что данные интересы могут быть зарегистрированы, если член парламента посчитает, что они могут быть рассмотрены другими как влияющие на его/ее действия таким же образом, как бы это было в отношении оплачиваемого интереса.)

парламента, а в Испании также для избранных на местном уровне должностных лиц (в Португалии это является добровольным). В Германии такое декларирование является обязательным только избранных на местном уровне должностных лиц. В Великобритании государственные должностные лица, включая членов парламента и избранных на местном уровне должностных лиц, должны официально декларировать свои интересы каждый раз, когда существует личный интерес, который может быть разумно рассмотрен другими лицами в целях оказания влияния на функции государственного должностного лица. Должностные лица Великобритании должны перечислять в своих декларациях семейные интересы и интересы тесно связанных с ними лиц. Во Франции, Италии, Латвии и Польше такое официальное декларирование не требуется, но если существует конкретный конфликт интересов, то существует обязанность задекларировать личный интерес, связанный с данной процедурой, и попросить разрешения воздержаться.

- *Декларирование личной заинтересованности, относящейся к участию в подготовке или даче советов относительно политики:* официальное декларирование такого личного интереса является обязательным для назначенных политических деятелей в таких странах, как Португалия (включая информацию о трехлетнем периоде, предшествовавшем назначению) и Испания (два года) для назначенных политических деятелей и членов парламента. В Испании такое декларирование также обязательно для избранных на местном уровне должностных лиц. В Германии такое декларирование является обязательным только для избранных на местном уровне должностных лиц. В Великобритании государственные должностные лица, включая избранных на местном уровне, должны подавать официальную декларацию об интересах каждый раз, когда существует личный интерес, который может быть разумно рассмотрен другими лицами в целях оказания влияния на функции государственного должностного лица. Должностные лица Великобритании должны перечислять в своих декларациях семейные интересы и интересы тесно связанных с ними лиц. Во Франции, Италии, Латвии и Польше такое официальное декларирование не требуется, но если существует конкретный конфликт интересов, то существует обязанность задекларировать личный интерес, связанный с данной процедурой, и попросить разрешения воздержаться.
- *Публичное раскрытие деклараций о заинтересованности, доходах и имуществе.* Во Франции или Венгрии нет положений, касающихся публичного раскрытия информации, в то время как в Польше публичное раскрытие деклараций является обязательным лишь для избранных на местном уровне должностных лиц, а в Германии и Италии данное требование действует лишь в отношении членов парламента. В Великобритании назначенные политические деятели должны декларировать подарки, и такая декларация является публичной. Декларация о заинтересованности британских членов парламента также является публичной. В Испании декларации о заинтересованности членов парламента и избранных на местном уровне должностных лиц раскрываются публично только по просьбе заинтересованного лица (заинтересованных лиц), но согласно новому проекту закона, декларации об имуществе членов правительства и государственных секретарей будут находиться в открытом доступе. В Португалии декларации назначенных политических деятелей, членов парламента и избранных на

местном уровне должностных лиц находятся в открытом доступе, а в Латвии это относится ко всем декларациям.

- *Ограничения и контроль за коммерческой деятельностью после ухода с работы или деятельностью НПО:* В Португалии и Испании в течение двух лет (Испания) или трех лет (Португалия) после ухода с государственной должности, бывший назначенный политический деятель не может приниматься на работу в коммерческой или частной компании, которая была или продолжает оставаться в контрактных, регуляторных или прямых отношениях с его предыдущей государственной организацией-работодателем. В Германии, Венгрии и Италии таких ограничений нет. В Польше назначенные политические деятели должны получить согласие на внешний найм до того, как они покинут должность. Во Франции, Италии и Великобритании существуют ограничения и контроль за коммерческой деятельностью после ухода с работы гражданских служащих, а в Польше это касается гражданских служащих и избранных на местном уровне должностных лиц. Ограничительные сроки различны: один год в Польше, два года в Великобритании, пять лет во Франции. Во Франции существуют очень подробные правила относительно найма гражданских служащих после ухода с государственной должности, а в Великобритании гражданские служащие должны сообщать о любых контактах извне с предложениями о работе, включая НПО.
- *Ограничения и контроль за подарками и иными формами льгот:* В Великобритании существует очень строгая политика в отношении подарков. Например, назначенные политические деятели вправе оставить у себя подарок, если только его стоимость не менее 140 фунтов стерлингов. Гражданские служащие и члены парламента не могут принимать никакие подарки. В Германии и Испании государственные должностные лица не могут принимать подарки, во Франции они не могут принимать подарки, если это влияет на их независимость. В этом отношении в Польше существуют ограничения для назначенных политических деятелей и избранных на местном уровне должностных лиц, а в Венгрии эти ограничения применяются к членам парламента. В любом случае, граница между подарками и взяткой слишком тонкая, и по этой причине можно прийти к выводу о том, что во всех странах нет возможности принимать подарки, если они существенным образом затрагивают независимость государственного должностного лица.
- *Ограничения и контроль за внешними параллельными назначениями (например, в НПО, политической организации или государственной корпорации):* Такие ограничения очень важны для судей, поскольку их независимость и беспристрастность могут быть подорваны, если они будут являться членами политической партии. По этой причине во всех изученных странах существует запрет на политическое участие судей. Во Франции, Германии, Латвии, Польше, Испании и Великобритании существуют ограничения для назначенных политических лидеров в отношении совмещения должностей в НПО. В Венгрии, Польше и Великобритании высшие гражданские служащие не вправе занимать руководящие позиции в политических партиях.
- *Дисквалификация и обычное увольнение.* Все лица, действующие от имени администрации, должны быть исключены из процесса принятия административного акта или заключения административного контракта, если у них есть частная заинтересованность в решении. Например, лицо,

вовлеченное в административную процедуру от имени администрации, может иметь личную заинтересованность – либо через родственника или близкое лицо – в административной процедуре. В этом случае государственному должностному лицу следует сохранить свою должность, но не участвовать в процессе принятия решений, затрагивающих его/ее. Это можно сделать, например, если решение будет принято независимой третьей стороной или затронутым должностным лицом, которое воздержалось от голосования по решениям, если лицо устранился от обсуждения соответствующих предложений и планов или не получит документов и иную информацию, относящуюся к его/ее личной заинтересованности. Во всех изученных странах⁵ все государственные должностные лица должны воздерживаться от участия в принятии административного акта или создания административного контракта, если у них есть личная заинтересованность в решении. Во Франции, Германии и Испании такие правила очень подробные.

- *Личные и семейные ограничения на право собственности на частные компании:* Во Франции, Латвии, Португалии, Испании и Великобритании существуют ограничения для всех государственных должностных лиц на право собственности на частные компании, когда эти компании заключили контракт с государственным сектором или когда государственные должностные лица должны регулировать, контролировать или заключать с ними контракты. В Италии для избранных на местном уровне должностных лиц существуют определенные ограничения на право собственности; в Италии также есть ограничения для членов парламента, но их толкуют очень ограничительно и они не применяются на практике. В Польше избранным на местном уровне должностным лицам не разрешается иметь частный бизнес. В Германии и Венгрии в этом отношении никаких ограничений не существует.
- *Лишение прав либо посредством продажи, либо посредством договора о скрытом управлении.* Данные решения о лишении прав регулируются в Великобритании для назначенных политических деятелей, были возможны во Франции, а также будут обязательны для назначенных политических деятелей в Испании.

4. Выявление

4.1. Выявление через осведомителей? Германия, Венгрия и Великобритания разработали систему выявления через осведомителей (людей, которые сообщают о нарушениях в государственном секторе). В других исследуемых странах такой системы нет.

4.2. Независимый орган? Институциональные документы по выявлению и расследованию конфликтов интересов в разных странах различны. Какие-либо сходства отсутствуют, за исключением сложностей с созданием по-настоящему независимого органа. Латвийское Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией обладает определенной степенью независимости и широкими полномочиями по проведению расследований и судебному преследованию. Однако, единственным по-настоящему независимым органом является Конституционный суд Португалии. Очевидно, что использование суда по выявлению конфликтов интересов весьма противоречиво, и многие страны отказались от такого использования. Крупные страны, в особенности, страны с федеральным устройством, не могут позволить себе использовать конституционный суд для выявления и расследования конфликтов интересов, поскольку суды обычно перегружены рассмотрением конституционных вопросов.

⁵ По Венгрии информация по данному вопросу недоступна.

В Германии и Венгрии выявление и расследование конфликтов интересов осуществляется через инстанции, что означает, что каждый руководитель государственного органа, органа местного самоуправления или органа, уполномоченного выявлять и контролировать конфликты интересов посредством осуществления внутренней инспекции и наложения наказаний. В Польше выявление и расследование конфликтов интересов осуществляется через инстанции (надзор осуществляется премьер-министром и министрами центрального правительства, а также губернаторами и саморегулируемыми апелляционными советами органов местного самоуправления). Высшая контрольная палата и Омбудсмен также помогают выявлять конфликты интересов, а Государственное казначейство осуществляет надзор за органами местного самоуправления.

В Великобритании нет специально уполномоченного органа по надзору и оценке применения правил о конфликтах интересов. В департаментах центрального правительства вопрос будет рассмотрен Национальным финансово-ревизионным управлением, осуществляющим аудит и обзор экономики, результативности и эффективности расходования государственных средств. Ревизионная комиссия осуществляет аналогичную роль в отношении расходования средств органов местного самоуправления, но вопросы поведения членов органов местного самоуправления рассматриваются Советом стандартов Англии (и похожими органами в Шотландии и Уэльсе), который начал принимать жалобы в 2002 году. Самым похожим национальным органом такого рода в Португалии является Комитет по стандартам в общественной жизни, который недавно проверял и анализировал применение Семи принципов в государственном секторе в Великобритании в своем 10-м Отчете, опубликованном в 2005 году.

Во Франции контроль за декларированием имущества осуществляется зависимым органом: Комиссией по прозрачности политического финансирования (КППФ). Три комиссии по профессиональной этике контролируют деятельность и должности бывших гражданских служащих после их ухода с государственной службы. В Италии система достаточно сложная, поскольку существуют различные уполномоченные органы. Итальянский орган по конкуренции (по конфликтам интересов в сфере публичности и связей соответственно) является уполномоченным органом по выявлению и расследованию конфликтов интересов среди членов правительства. Конфликты интересов, касающиеся гражданских служащих и судей выявляются через их соответствующие инстанции. Президенты палат контролируют членов парламента. Также "Верховный комиссар может осуществлять выявление и в определенной степени расследование в целях предупреждения и борьбы с коррупцией и иными формами нарушений в государственной администрации". Наконец, в Испании будет создано Агентство по конфликтам интересов (с некоторой, но незначительной, независимостью), которое будет заниматься конфликтами интересов среди членов правительства и назначенных политических деятелей. Президенты палат контролируют членов парламента. Конфликты интересов, касающиеся гражданских служащих, назначенных на местном уровне должностных лиц и судей выявляются через их соответствующие инстанции и через жалобы граждан, интересы которых были затронуты незаконными решениями.

5. Расследование

5.1. Кто? Во всех изученных странах уголовное расследование осуществляется государственными прокурорами. В Португалии Центральное управление по расследованию экономических и финансовых преступлений и коррупции, которое является частью судебной системы, также играет определенную роль в уголовном расследовании. В Испании специальное Агентство по борьбе с коррупцией уполномочено осуществлять расследование соответствующих коррупционных преступлений. Данное агентство, созданное в 1995 году по единогласному решению ведущих испанских политических партий, является частью испанского Агентства по борьбе с коррупцией, с которым оно разделяет нормы деятельности всех агентств по борьбе с коррупцией. Агентство поддерживают несколько специализированных отделов – один из Казначейского департамента (четыре налоговых инспектора и шесть помощников инспекторов), один из Государственного посреднического агентства (два инспектора и три администратора), и два других из органов полиции (один из Гражданской охраны, а другой из судебной полиции), всего 25

сотрудников. Помощь также оказывают 11 государственных прокуроров, специализирующихся в экономических преступлениях и налоговом мошенничестве, из Агентства государственных поверенных и 21 помощник. Все отделы и государственные прокуроры находятся под руководством Начальника Агентства государственных поверенных.

Во всех странах проводится административное расследование, которое обычно осуществляется органом, отвечающим за выявление конфликтов интересов (см. выше). В Латвии Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией расследует коррупционные дела и нарушения правил о конфликтах интересов. Оно может просматривать банковские счета или коммерческие операции и имеет доступ к базам данных налогового агентства. В Венгрии Бюро по контролю и ведению реестра имущественных деклараций является уполномоченным следственным органом, когда соответствующие органы передают ему дело. Оно может просматривать банковские счета или коммерческие операции и имеет доступ к базам данных налогового агентства. В Польше полиция и Агентство внутренней безопасности помогают следственному процессу в случае совершения преступления, а Государственное казначейство изучает декларации должностных лиц из органов местного самоуправления. В Германии налоговые инспекторы могут расследовать дела о конфликтах интересов в случае с налоговым мошенничеством и у них есть доступ к банковским счетам. Во Франции Комиссия по противодействию отмыванию денежных средств оказывает содействие следствию, если было совершено преступление. В Италии Агентство по конкуренции и Агентство по связи уполномочены расследовать конфликты интересов среди членов правительства, но у них есть доступ к банковским счетам и налоговым файлам только при наличии судебного приказа.

6. Преследование

Судебное или административное: Во всех изученных странах присутствуют оба вида преследования. Судебное преследование имеет место в случае совершения преступления, а административное преследование применяется при совершении дисциплинарного правонарушения.

7. Наказание

7.1. Уголовное: Преступления, относящиеся к "конфликтам интересов с неадекватным управлением", существуют в большинстве изученных стран. В Латвии за нарушение правил о конфликтах интересах предусмотрено наказание в виде тюремного заключения сроком до пяти лет в случае причинения существенного вреда государственным интересам. В Польше наказание для местных государственных должностных лиц предусмотрено наказание в виде тюремного заключения сроком до трех лет за недостоверное декларирование интересов. В Великобритании уголовное наказание предусмотрено за нераскрытие информации о заинтересованности членами Парламента Шотландии, Ассамблеи Уэльса и Ассамблеи Северной Ирландии. Такое наказание продолжает применяться в течение переходного периода к нераскрытию информации о финансовой заинтересованности членов органов местного самоуправления и к неустранению из процесса обсуждения вопросов органами местного самоуправления. В Италии членам правительства может быть предъявлено обвинение с уголовным наказанием, если они не представят декларацию о заинтересованности или если они отправят ее с недостоверной информацией согласно требованиям Агентства по конкуренции или Агентства по связям. Во Франции предусмотрено особое преступление, именуемое "незаконный поиск интересов", и может быть предусмотрено наказание в виде тюремного заключения сроком до пяти лет и штрафа в 75 000 Евро. Преступлением во Франции также является нарушение ограничений после ухода со службы в целях получения финансовой выгоды; наказание в виде тюремного заключения сроком до двух лет и штрафа в 30 000 Евро. В Германии существует преступление, относящееся к конфликту интересов, именуемое "принятие выгоды". Положение § 331 Уголовного кодекса охватывает все виды выгод. В Инструкции министерств перечисляются наиболее важные примеры:

- Деньги и денежные выгоды, как жетоны и ваучеры;

- Ювелирные изделия;
- Все виды устройств или оборудования для частного пользования, например, электронные устройства;
- Снижение цены для частного пользования;
- Снижение процентных ставок по займам;
- Неоправданно высокая плата за официально одобренную работу по совместительству;
- Наем на работу родственников гражданского служащего;
- Билеты, проездные билеты, дорогостоящие ужины;
- Предоставление неоправданно дешевого проживания;
- Наследство;
- Специальные гонорары;
- Приглашения на эксклюзивные мероприятия;
- Услуги сексуального характера.

7.2. Дисциплинарное

7.2.1 *Временная приостановка выдачи заработной платы:* В большинстве изученных стран для гражданских служащих предусмотрены административные санкции. Они также предусмотрены для судей во Франции, Германии, Италии, Латвии и Испании. В Польше для избранных на местном уровне должностных лиц может в качестве наказания применяться временная приостановка выдачи заработной платы, а в Великобритании несоблюдение членом парламента Кодекса поведения может также привести к временной приостановке выдачи заработной платы.

7.2.2 *Увольнение:* Во всех изученных странах увольнение является наиболее серьезным административным наказанием за нарушение правил о конфликтах интересов. В частности, увольнение гражданских служащих и судей предусмотрено правилами большинства стран. Члены правительства и назначенные политические деятели также могут подлежать увольнению со службы во Франции, Венгрии, Латвии, Польше, Португалии и Испании (согласно новому проекту закона).

7.3. *Административное:* Содержащиеся в правилах административные наказания могут включать: штрафы, моральные наказания (например, опубликование информации о нарушении в Официальной газете парламента или Официальном бюллетене государства), отчеты в Парламент, запрет на занятие государственных должностей на срок до 10 лет, возврат незаконно полученного имущества.

В. Различия

После изучения сходств мы представляем фактические или программные особенности каждой страны, которые являются конкретными, уникальными или инновационными. Мы также упомянем об основных причинах лежащих в основе каждой политики.

Великобритания: Подход Великобритании отличается от подходов других стран поскольку конфликт интересов рассматривается как аспект этических стандартов в государственном секторе. Хотя нет ни единого правила, регулирующего конфликт интересов на государственной службе, существуют "Семь принципов" общественной жизни, которые были одобрены последующими правительствами и в настоящее время стали ориентиром для оценки стандартов общественной жизни. Учитывая их важность, мы приводим их здесь полностью:

“Преданность

Лица, занимающие государственные должности, должны принимать решения исключительно в государственных интересах. Они не должны использовать их в целях получения финансовой или иной выгоды для самих себя, своих семей или друзей.

Целостность

Лица, занимающие государственные должности, не должны брать на себя какие-либо финансовые или иные обязательства перед внешними лицами или организациями, которые могут оказать влияние на выполнение ими служебных обязанностей.

Объективность

При осуществлении государственной деятельности, включая назначение на государственные должности, присуждение контрактов или рекомендация лиц для присуждения наград или льгот, лица, занимающие государственные должности, должны делать выбор на основе заслуг.

Подотчетность

Лица, занимающие государственные должности, отвечают за свои решения и действия перед общественностью и должны содействовать своей любой необходимой тщательной проверке, которая уместна для их агентства.

Открытость

Лица, занимающие государственные должности, должны быть максимально открытыми в отношении всех принимаемых ими решений и осуществляемых ими действий. Они должны обосновывать свои решения и ограничивать информацию только в случаях, когда этого явно требуют государственные интересы.

Честность

Лица, занимающие государственные должности, обязаны декларировать любую личную заинтересованность, относящуюся к их служебным обязанностям, и предпринимать шаги по разрешению любых конфликтов, возникающих в процессе защиты государственных интересов.

Лидерство

Лица, занимающие государственные должности, должны продвигать и поддерживать эти принципы посредством лидерства и личного примера."

Комитет по стандартам в общественной жизни (парламентский комитете) изучает вопросы, касающиеся стандартов поведения всех лиц, занимающих государственные должности, (должностные лица центрального правительства и органов местного самоуправления, члены парламента, должностные лица Национальной службы здравоохранения и вневедомственных государственных органов), включая договоренности относительно финансовой и коммерческой деятельности. Комитет вносит в качестве рекомендаций изменения в текущие договоренности, которые могут потребоваться для обеспечения высших стандартов обоснованности общественной жизни.

Также особенностью Великобритании можно назвать нежелание требовать раскрытия информации о личных и семейных доходах и имуществе и опубликования таких деклараций. В Великобритании нет общих требований относительно декларирования доходов и имущества, а причиной этому является принцип невмешательства в частную жизнь, которое неизбежно в результате этих требований. Британский подход основан на идее, что любое занимающее государственную должность лицо должно декларировать любую финансовую или даже нефинансовую заинтересованность, которую другие могут разумно рассмотреть как влияющую на его или ее действия. Прозрачность и личная подотчетность являются ключевыми вопросами в британской системе.

Португалия: Интересной особенностью Португалии является ограничение, предусмотренное для компаний, в которых лица, занимающие государственные должности, являются акционерами, либо сами лично, либо через своих родственников, владея более 10% уставного капитала. В таких случаях компании не могут участвовать в тендерах по контрактам на поставку или оказание услуг для государственных нужд или иных государственных организаций. Как и в Великобритании, в Португалии, когда члены парламента вносят проекты законов или участвуют в парламентской деятельности по

вопросам, в которых у них есть прямая или косвенная заинтересованность, которая может быть затронута парламентским решением, они должны декларировать о такой заинтересованности заранее.

Однако, самой яркой особенностью португальского подхода является роль Конституционного суда в процессе мониторинга и выявления конфликтов интересов на государственной службе. Общий контроль за отсутствием совмещаемых должностей и препятствий в отношении любого лица, занимающего государственную должность, содержится в качестве основного элемента декларации такого лица, подаваемую в Конституционный суд. В этой декларации должностное лицо должно указать на наличие совмещаемых должностей или препятствий, которые явно относятся ко всем занимаемым должностям, обязанностям и профессиональной деятельности, а также на наличие у него/нее любых акций. Декларация должна быть подана в Конституционный суд в течение 60 дней после занятия должности. Конституционный суд изучает, осуществляет мониторинг, а когда требуется, применяет предусмотренные законом санкции в отношении нарушения или неуважения к правилам о запрете на совмещение должностей. Если лицо, занимающее государственную должность, не представляет такую декларацию, Конституционный суд уведомляет их о дополнительном сроке в 30 дней для ее подачи; в противном случае, такое лицо утрачивает свой мандат. Для повышения эффективности системы мониторинга закон также устанавливает, что секретариаты органов, в которых лица осуществляют свои служебные обязанности, должны уведомлять Конституционный суд о всех лицах и датах начала их работы на соответствующих должностях.

Латвия: Латвия – это страна, которая пострадала от коррупции в высших эшелонах власти. Для снижения уровня коррупции и успешной интеграции в Европейский Союз Правительство Латвии приняло обширную стратегию по предупреждению и борьбе с коррупцией. Что отличает Латвию от других изученных стран, так это данная стратегия и роль Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией. Бюро является интересным учреждением с обширными полномочиями, хотя оно не очень хорошо укомплектовано и не является полностью независимым (Руководитель Бюро назначается на пятилетний срок, но может быть уволен парламентом по рекомендации Кабинета министров, а должностные лица центральной и региональной администрации и руководители территориальных органов Бюро назначаются и могут быть уволены Руководителем Бюро согласно обширным директивам). Функции Бюро включают в себя, в частности:

- Разработку антикоррупционной стратегии и национальной антикоррупционной программы, которые потом одобряются Кабинетом министров;
- Координирование сотрудничества между учреждениями, указанными в национальной программе, в целях обеспечения выполнения программы;
- Мониторинг за соблюдением закона "О предотвращении конфликтов интересов в деятельности государственных должностных лиц" и любых иных дополнительных ограничений для государственных должностных лиц, предусмотренных в нормативных актах;
- Анализ жалоб и заявлений в рамках полномочий и проведение проверок, предлагаемых Президентом Латвии, Сеймом (парламентом), Кабинетом министров и Генеральным прокурором;
- Сбор и анализ результатов таких проверок, информации, содержащейся в декларациях, подаваемых государственными должностными лицами, информации о выявленных нарушениях при подаче деклараций и несоблюдении предусмотренных законом нарушений;
- Изучение деклараций государственных должностных лиц в рамках закона "О предотвращении конфликтов интересов в деятельности государственных должностных лиц";

- Наложение административной ответственности на государственных должностных лиц и наказаний в случаях административных нарушений в сфере коррупции, как это предусмотрено в законе;
- Проведение следственных и оперативных действий по выявлению нарушений в сфере коррупции на Национальной гражданской службе, как предусмотрено в Уголовном законе;
- Мониторинг за соблюдением политическими организациями (партиями) правил о финансировании партий.

Франция: Согласно имеющейся информации о французском подходе, существует очень интересное положение о конфликте интересов среди гражданских служащих. Во Франции, возможно, существуют самые лучшие правила, регулирующие деятельность гражданских служащих после увольнения со службы. Также существует очень строгая система о запрете на совмещение должностей на гражданской службе. Контроль и выявление нарушений указанных правил о деятельности гражданских служащих после увольнения со службы и правил о запрете на совмещение должностей осуществляется через инстанции. Однако, существуют три комиссии по профессиональной этике (одна для центральной гражданской службы, одна для региональной и местной гражданской службы и одна для национальной службы здравоохранения), с которыми необходимо проводить консультации до того, как гражданский служащий уволится с государственной службы и примет предложение о работе в частном секторе. Три комиссии открывают надлежащую правовую процедуру, чтобы собрать все соответствующие факты и после заслушивания всех заинтересованных сторон вынести рекомендательное решение. Решение направляется в административный орган, который несет юридическую ответственность за принятие решения. Данное решение может одобрить должность в частном секторе, отклонить ее или одобрить при определенных условиях. Другой интересной особенностью французского подхода является существование особого вида преступления, относящегося к конфликтам интересов, именуемого "незаконный поиск интересов". Любой гражданский служащий или государственный работник может быть обвинен в совершении данного преступления, если он/она принимает должность в компании, которая находилась под его/ее контролем в течение последних пяти лет. Преступлением для любого государственного должностного лица (включая выборное должностное лицо) также является владение, получение или наличие заинтересованности в компании, которая в настоящее время находится под его/ее контролем. Тем не менее, положение о конфликтах интересов и запрете на совмещение должностей для выборных должностных лиц и назначенных политических деятелей является достаточно либеральным, а система контроля и выявления нарушений нуждается в ряде улучшений.

Венгрия: Венгерский подход, в основном, является судебным, основанным на введении законов и положении по предупреждению и борьбе с коррупцией. Анализируя венгерскую систему, можно отметить очевидное французское влияние на венгерские положения, например, разрешается совместительство для избранных на местном уровне должностных лиц и национальных депутатов: Мэры могут быть избраны в качестве членов парламента. В 2004 году в Венгрии был создан консультативный орган – "Консультативный орган «Общественная жизнь без коррупции»", который по своим функциям очень похож на французскую Центральную службу по предупреждению коррупции. Достаточно интересен способ регулирования совместительства среди гражданских служащих. Согласно закону существует три вида гражданских служащих: обычные гражданские служащие; гражданские служащие, состоящие на государственной службе, как здравоохранение или образование; и гражданские служащие, работающие в сфере государственной безопасности; для каждого вида гражданских служащих существуют свои правила. Проблемы, связанные с этим подходом, заключаются в несоответствиях и противоречиях между существующими правилами. Интересной особенностью венгерской системы является запрет для гражданских служащих на занятие должностей в сфере или на службе, когда затрагиваются семейные интересы; очевидно, что такой запрет применяется только тогда, когда гражданский служащий отвечает за контроль или мониторинг в этой сфере. Однако,

основным недостатком данного подхода является отсутствие специальных правил о конфликте интересов и отсутствие независимости органов, уполномоченных осуществлять выявление и расследование конфликтов интересов.

Польша: Согласно Индексу восприятия коррупции (CPI) Трансперенси Интернешнл Польше присвоен балл 3.4 (10 – наивысшая оценка). Это очень низкий балл. Эти данные могут объяснить важность всесторонней стратегии борьбы с коррупцией в Польше. Такая стратегия существует, и политика в отношении конфликтов интересов находится в рамках этой обширной стратегии. Конечно же, ряд законов и иных документов, регулирующих различные аспекты государственной администрации и деятельность отдельных категорий государственных служащих и государственных должностных лиц в целом, представляет собой структуры политики в отношении конфликтов интересов. Изменения, направленные на улучшение существующего законодательства, были инициированы в начале 90-х годов (1990 г.), а большинство новых законодательных стандартов были введены в действие в середине 90-х годов (1997 г.). Сейчас можно сказать, что польская структура законодательства о конфликтах интересов является полной и детализированной.

Система дисквалификации или “воздержания” от увольнения, которая предусмотрена в *Кодексе административных процедур*, является интересной, поскольку она предоставляет возможность исключения из участия в деле (отстранение) любого государственного должностного лица, чья непредвзятость вызывает сомнение. Перечень причин для отстранения, указанный в законе, возможно, не является полным, и закон ограничен в использовании, но представляет собой интересный документ. Интерес также представляют отдельные ограничения в отношении процедур закупок товаров для государственных нужд, которые запрещают должностным лицам действовать от имени заказчика. Наконец, в процедуре раскрытия информации о личной заинтересованности гражданских служащих можно выделить три этапа – до поступления на службу, во время работы и после увольнения со службы.

Однако, хотя правовая система и является полной и детализированной, политика в отношении конфликтов интересов не работает. В чем же проблема? Существуют два важных недостатка в польском подходе: законы исполняются не в полном объеме, и нет отдельного независимого органа, отвечающего за выявление и расследование конфликтов интересов. Правительство должно рассмотреть вопрос о создании эффективной инспекционной системы, координационного центра для осуществления мониторинга за исполнением программ, а также о четком определении положений, видов наказаний и органа, отвечающего за их применение.

Германия: Немецкий подход прост, основан в значительной степени на идее о том, что каждое лицо, занимающее государственную должность, в особенности, когда он/она действует в рамках административной процедуры, должны декларировать или сообщать о любой личной заинтересованности (финансовой или даже нефинансовой), которая в разумной степени может быть рассмотрена другими, как влияющая на его/ее действия. Только руководитель департамента или вышестоящий орган может решить, нужно ли исключать лицо, которое заявило о своей предвзятости, или нет. В случае, если лицо исключается из административной процедуры, он/она не может участвовать в какой-либо деятельности, которая может повлиять на решение, касающееся данной процедуры.

Также следует отметить три следующих особенности немецкого подхода:

1) Важность судебной системы. Невозможно понять немецкую модель без учета того, что Германия является правовым государством (*Rechtsstaat*). Ее политика основана на правовых принципах и должна развиваться в соответствии с правовой системы. Наиболее важным принципом для наших целей является то, что закон должен применяться в равной степени, а процедуры должны быть справедливыми. Отношения между государственной администрацией и частными лицами регулируются обязательством администрации поддерживать частных лиц при реализации ими своих прав.

2) В Германии, как и в Великобритании, важно не только избегать любых реальных конфликтов интересов, но также избегать ощущения о наличии нарушения. Государственное

должностное лицо обязано воздерживаться от любой деятельности, которая может создать ощущение того, что он/она готовы нарушить обязанности и закон.

3) Все решения судов и государственной администрации должны быть обоснованными, когда они касаются прав и свобод. Принцип обоснованности требует, чтобы судья или государственное должностное лицо письменно указали, что они намереваются решить. Это упоминается как "функция предупреждения" или "самоконтроль".

Чтобы гарантировать принцип равенства и избежать ощущения нарушения, немецкая модель выработала детализированную систему дисквалификации и воздержания. Все лица, действующие от имени администрации, должны быть исключены из процедуры принятия административного акта или заключения административного контракта, когда, например:

- Лицо вовлечено в административную процедуру от имени администрации и как затрагиваемое лицо;
- Лицо является родственником лица, затрагиваемого административной процедурой;
- Лицо действует для кого-то, кто затронут административной процедурой;
- Лицо является родственником кого-либо, кто действует для лица, затрагиваемого административной процедурой;
- Лицо является сотрудником лица, затрагиваемого административной процедурой (данное положение направлено на избежание конфликта лояльности и интересов);
- Лицо представило специальные знания по вопросам, которые относятся к решению по административной процедуре.

В Германии выявление конфликтов интересов основано на инстанционном контроле и праве граждан на обжалование. Если затрагиваемое лицо считает, что в процедуре участвовало небеспристрастное государственное должностное лицо, он/она может обжаловать решение. И если окажется, что это лицо было право, то решение или результат процедуры является незаконным или недействительным. Наконец, к такому государственному должностному лицу могут быть применены уголовные или дисциплинарные меры, если нарушение правил о конфликтах интересов было совершено умышленно или по неосторожности.

Италия: Италия представляет собой наиболее очевидный пример негативных последствий отсутствия всесторонних правил о конфликтах интересов. В Италии есть приемлемые правила о конфликтах интересов среди гражданских служащих, судей и избранных на местном уровне должностных лиц. Например, Кодекс поведения гражданских служащих, принятый указом Министра Государственной администрации 28 ноября 2000 года, предусматривает, что "служащий должен сохранять независимость, чтобы избежать принятия решений или осуществления деятельности, относящейся к его обязанностям в ситуациях фактического или очевидного конфликта интересов. Он не должен осуществлять какую-либо деятельность, которая противоречит надлежащему выполнению задач по его работе, и должен предпринимать меры, чтобы избежать ситуаций и поведения, которые могут причинить вред интересам или репутации государственной администрации" (ст. 2.3); "Служащий должен воздерживаться от участия в решениях или деятельности, которые могут затрагивать его личные интересы или интересы его родственников или сожителей" (ст. 6.1).

Служащий "даже в отсутствие фактического конфликта интересов должен воздерживаться от участия в процессе, если его участие в принятии решения или участие в деятельности может вызывать утрату доверия в независимости и непредвзятости администрации" (ст. 6.3).

Однако, отсутствие такого правила для членов правительства (включая премьер-министра) привело к серьезным расхождениям в итальянской демократии. Фактом, который сделал эти проблемы очевидными, стали выборы в качестве премьер-министра самого богатого человека Италии и владельца самого важного коммуникационного холдинга. После длительных дебатов и обсуждений среди политиков и заслушивания общественного

мнения, вопрос, касающийся конфликта интересов между государственной должностью и осуществлением различных видов деятельности и профессий, был недавно решен с помощью буквы закона: Закон № 215 от 20 июля 2004 года, который вступил в силу 2 сентября 2004 года. В силу нового закона политики при осуществлении своих обязанностей должны заботиться исключительно о государственных интересах и, соответственно, в случае конфликта интересов, должны воздерживаться от деятельности и от участия в принятии решений политическими советами. Согласно закону в отношении отдельных случаев конфликтов интересов в издательской сфере Агентство по конкуренции и Агентство по связи отвечают за контроль и предотвращение конфликтов интересов. Положения статей 1, 2 и 3 Закона № 215 устанавливают сферу таких контрольных и превентивных функций.

Статья 1 говорит о том, что Премьер-министр, министры, государственные секретари и чрезвычайные уполномоченные правительства являются "лицами, занимающими правительственные должности" (и соответственно являются сторонами, к которым применяется данный закон). Статья 1(1) также налагает на лиц, занимающих правительственные должности, обязательство посвящать себя исключительно "работе во благо государственных интересов" и запрещает им "осуществлять любые действия и участвовать в любых коллективных решениях в ситуациях, связанных с конфликтом интересов".

В статье 2 перечисляются все виды деятельности, которые несовместимы с занятием правительственной должности (например, любая работа в государственном или частном секторе или развитие профессиональной деятельности в сфере, связанной с занимаемой правительственной должностью). Выбор между несовместимостью и отсутствием права на избрание должен учитывать различные цели этих двух институтов в итальянской правовой системе. Целью принципа несовместимости является гарантия того, что избранные представители выполняют свои обязанности надлежащим образом, если они попадают в личные ситуации, которые теоретически могут поставить под угрозу такое надлежащее исполнение обязанностей.

В статье 3 дается определение концепции "конфликта интересов" с упоминанием двух различных и альтернативных ситуаций (что подтверждается использованием разъединительного союза "или"): "а) наличие одной из ситуаций, связанных с несовместимостью, указанных в статье 2; б) когда мера или бездействие обладает особым преференциальным воздействием на имущество лица, занимающего правительственную должность, или на имущество его или ее супруга/супруги или родственников во втором колене, или на имущество контролируемых ими компаний или предприятий, по смыслу раздела 7 Закона № 287 от 10 октября 1990 года, в ущерб государственным интересам." Следует отметить особенность, заключающуюся в том, что действие, порождающее конфликт интересов, включает в себя не только действие лица, занимающего правительственную должность, но также и невыполненное действие, которое должно было бы быть выполнено.

Правило о конфликтах интересов завершается детальным описанием полномочий, функций и процедур независимых административных органов, отвечающих за надзор, предупреждение и наложение наказаний, по борьбе с такими конфликтами интересов, а также описанием применимых видов наказаний. В общем, в отношении компаний такими полномочиями обладает Агентство по конкуренции согласно Закону № 287/1990 (Статья 6). В отношении компаний, занятых в издательской сфере и сфере СМИ, такие полномочия есть не только у Агентства по конкуренции, но и у Агентства по связи согласно Закону № 249/1997.

Теоретически, вышеуказанные органы обладают обширными полномочиями по проведению расследований и наложению наказаний в соответствии с действующим законодательством. Они могут действовать по своей собственной инициативе, гарантируя соблюдение принципа *audi alteram partem* [*выслушай другую сторону*] и правила административной прозрачности.

Их полномочия не включают полномочия судов или иных органов в отношении уголовных, гражданских, административных или дисциплинарных нарушений, и, конечно же, они обязаны сообщать о любых уголовных преступлениях в судебные органы⁶.

Тем не менее, существуют две проблемы, связанные с Законом № 287. Первая проблема заключается в положении об "ущербе государственным интересам", предусмотренном в последней части определения, поскольку это невозможно подтвердить из-за того, что это связано с дискреционной оценкой нематериального объекта. Всегда будет существовать возможность определить государственный интерес, который охранялся государственным решением, и тот интерес, который был принесен в жертву, но определение того, перевешивает ли полученная выгода понесенные потери или наоборот, является политическим решением и как таковое является дискреционным. Действующая оппозиция в Италии объявила о своем намерении изменить такое неэффективное правило с приходом к власти. Вторая проблема, которую подняли различные авторы и Совет Европы, заключается в том, что Закон № 215 не упоминает "*собственность как таковую*" в отношении компании среди случаев несовместимости или случаев, связанных с конфликтом интересов. Учитывая эти два недостатка, можно прийти к выводу о том, что закон недостаточен для решения проблемы конфликтов интересов Премьер-министра и членов правительства в Италии.

Испания: Правила о дисквалификации и воздержании хорошо сформулированы и очень подробные. Когда в административной процедуре возникает конфликт между государственными и личными интересами государственного должностного лица, участвующее государственное должностное лицо должно заявить об этом и попросить разрешения воздержаться от участия в такой процедуре. Только руководитель департамента или вышестоящий орган может решить, нужно ли исключать лицо, которое заявило о своей предвзятости, или нет. Тем не менее, к вовлеченным государственным должностным лицам могут быть применены дисциплинарные меры, если они не заявят о своей личной заинтересованности.

Положения о гражданской службе (основанные на французской модели) также достаточно подробно описывают обязанности, виды нарушений и дисциплинарные последствия, хотя вопросы конфликтов интересов не входят в сферу действия этих правил. Ситуация изменится, если новый Закон о гражданской службе, который в настоящее время готовится правительством, будет одобрен парламентом в ближайшие месяцы, поскольку он будет включать регуляторный режим конфликтов интересов, а также кодекс поведения. Подход, который используется в отношении конфликтов интересов среди депутатов и сенаторов, в основном носит превентивный и формальный характер и основывается на письменном декларировании заинтересованности. Однако, на практике дисциплина, которую требуют парламентские группы, препятствует защите личных интересов отдельными членами парламента. Они обязаны соблюдать указания партийных лидеров, и в целом у них нет пространства для маневров, чтобы защитить свои личные интересы.

В любом случае, наиболее интересной особенностью развивающейся новой испанской модели являются правила для высших должностных лиц и членов парламента. Данные правила установлены в двух актах: Кодексом добросовестного правительства для членов правительства и для высших должностных лиц общей государственной администрации, который уже действует, и проектом Закона о конфликте интересов, который в настоящее время находится на последних стадиях парламентского согласования.

В отношении Кодекса добросовестного правительства интересно отметить, что последующие отчеты международных организаций, таких как GRECO 2001, указывали на то, что в Испании нет кодекса поведения в рамках ее государственной администрации. Хотя правовые нормы и существовали, ни один кодекс поведения не был разработан и применен для ориентации служащих и оказания им содействия. В результате чего действующее правительство, согласно предвыборному манифесту и руководящим принципам ОЭСР по данным вопросам, одобрило в феврале 2005 года Кодекс добросовестного правительства. Его цель – предложить гражданам "обязательство в отношении того, что все высшие

⁶ Сабрина Боно "О совместимости Закона Фраттини со стандартами Совета Европы в сфере свободы слова и плюрализма в средствах массовой информации", Президентство Совета Министров, Италия.

должностные лица при выполнении своих функций должны не только соблюдать предусмотренные законом обязанности, но также их действия должны основываться и следовать этическим принципам и кодексам поведения”.

Некоторые из принципов, которые высшие должностные лица должны уважать, включают:

- **Прозрачность информации**

Высшие должностные лица должны предоставлять гражданам информацию о функционировании государственных коммунальных служб, за которые они отвечают, и при проведении информационных кампаний они не должны совершать каких-либо действий, выходящих за рамки информативного содержания.

- **Хранение документов**

Высшие должностные лица должны гарантировать целостность документов для трансляции и передачи новым замещающим правительствам.

- **Государственная служба с полной занятостью**

Высшие должностные лица из общей государственной администрации должны воздерживаться от занятия должностей и руководящих должностей в организациях, которые ограничивают доступность и полное посвящение себя выполнению своих обязанностей.

- **Ограничения по использованию властных полномочий**

Высшие должностные лица должны воздерживаться от внешних ненадлежащих или демонстративных действий, которые могут умалить достоинство, с коим необходимо нести государственную службу.

- **Запрет на получение подарков**

От любого подарка нужно отказываться, как и от любого сувенира или услуги в льготных условиях, выходящих за пределы обычных социальных обычаев и обычной вежливости и обуславливающих выполнение служащим своих функций. В случаях с подарками большой важности они будут находиться в собственности государства.

- **Продвижение культурной среды**

Охрана культурной среды и лингвистического многообразия вдохновит высших должностных лиц на совершение действий при выполнении своих обязанностей.

- **Защита и уважение равноправия мужчин и женщин**

При выполнении своих административных действий и, в особенности, при принятии решений, высшие должностные лица должны способствовать равноправию мужчин и женщин и устранять любые препятствия, которые могут создать сложности в этом отношении.

- **Объективность**

Действия высших должностных лиц закладывают основу для объективных принципов, ориентированных на общие интересы, в отличие от любого иного фактора, выражающего корпоративную, семейную или личную позицию или любые иные позиции в противовес данному принципу. Высшие должностные лица должны воздерживаться от любых видов предпринимательской деятельности, которые могут дискредитировать объективность администрации.

- **Беспристрастность**

В своих действиях высшие должностные лица должны воздерживаться от осуществления какой-либо частной деятельности или реализации личных интересов, которые могут представлять риск из-за конфликта интересов с их государственной должностью.

- **Нейтралитет**

Высшие должностные лица не должны ускорять или влиять на процесс обработки документации или административную процедуру без уважительных причин.

Государственный секретарь Государственной администрации должен ежегодно отчитываться перед Кабинетом министров по возможным нарушениям таких этических принципов, чтобы скорректировать ошибочные процедуры и предложить удобные меры по обеспечению объективности принимаемых администрацией решений. Наказание может включать увольнение.

Что касается второй нормы, то целью правительственного проекта Закона о регулировании конфликтов интересов среди членов правительства и высших должностных лиц общей администрации государства является “создание обязательств, возлагаемых на членов правительства и высших должностных лиц общей администрации государства для предотвращения ситуаций, которые могут вызвать конфликты интересов”.

Данный проект закона был разработан в свете ограничений действующего ныне закона. После оценки применения правил о запрете на совмещение должностей для высших должностных лиц с 1995 года, стало очевидно, что срочно необходима реформа. Правила устанавливают абсолютный запрет на совместительство с любыми другими должностями, а также прямой запрет на прямое или косвенное владение более чем 10% акций в компании, которая заключила контракт с государственным сектором. Также правила обязывают должностное лицо подавать следующие декларации: заявление о деятельности после занятия должности, заявление о материальных благах и правах, а также годовое заявление о доходах.

Однако, в этой норме существуют колоссальные пробелы, которые могут затруднить ее практическое применение. Наказанием за нарушение данной нормы является обычное сообщение в Официальном бюллетене государства, а расследование предполагаемой незаконной деятельности осуществляется отделом, не обладающим каким-либо органической или функциональной независимостью от государства. Безусловно, основная существующая проблема заключается в том, что контроль за тем, что была задекларировано, и расследование несовместимой деятельности были переданы некомпетентному органу. Вне зависимости от признания профессионализма должностных лиц Инспекции служб Министерства государственной администрации, очевидно, что у данного отдела нет реальной возможности заявить о несовместимости министра или государственного секретаря. Должностные лица Инспекции занимают должности, имея ранг заместителя директора, и они подчиняются принципу иерархии. Кроме того, они неспособны вести следствие в отношении высших должностных лиц или требовать их присутствия и представления заявлений. Следовательно, роль Инспекции сводится лишь к регистрации документов, которые она даже не вправе проанализировать.

В свете всех указанных обстоятельств Правительство Испании посчитало, что необходимо начать реформу. Наиболее важными особенностями текущего правительственного проекта закона, обсуждаемого в настоящее время в парламенте, являются следующие:

1. Регуляторный режим запрета на совмещение должностей: более строгий, более требовательный и более четкий

Высшие должностные лица будут выполнять свои функции, полностью посвящая себя этому, и не могут совмещать эту деятельность с любой другой должностью, государственного или частного характера, самостоятельно или совместно с другими лицами, за что они могут получать вознаграждение.

2. Ограничения по осуществлению частной деятельности

В течение двух лет после прекращения деятельности высшие должностные лица не вправе работать в коммерческой сфере или частных компаниях, которые прямо связаны с их компетенцией на государственной службе. Считается, что прямое отношение имеет место в следующих случаях:

- В случае в высшими должностными лицами, это применяется к их вышестоящим лицам и ко всем руководителям зависимых органов, посредством передоверия или замены, которые принимали решения, касавшиеся затрагиваемых компаний.
- Он также применяется, когда вышеуказанные лица участвовали в заседании коллегиальной комиссии, на котором было достигнуто соглашение в отношении этих компаний.

Члены правительства и высшие должностные лица не будут нарушать положения о запрете на совмещение должностей, когда они возвращаются в частную компанию, в которой они работали до своего назначения на государственную службу, если деятельность, которую они будут осуществлять в частном секторе, напрямую не связана с их компетенцией на предыдущей должности или если они не могут принимать решения, касающиеся такой должности.

3. Заявления о материальных благах и правах

Декларация об имуществе, которую государственные секретари и министры должны представлять в Реестр деятельности, материальных благ и имущества, публикуется в Официальном бюллетене государства. Также высшие должностные лица должны подать заявления о материальных благах в начале и конце своей деятельности, а ежегодно они заполняют налоговую декларацию о прибыли и доходах от прироста капитала.

4. Контроль и управление ценностями и финансовыми активами

Управление финансовыми активами высших должностных лиц осуществляется в "скрытом" фонде без уведомления заинтересованных лиц.

5. Органы управления, бдительность и контроль

Агентство по конфликтам интересов было создано как часть Министерства государственной администрации. Это будет орган, отвечающий за управление Реестром деятельности, материальных благ и имущества, а также за хранение, сохранность и целостность данных и документов, находящихся в Реестре. Возникают разумные сомнения относительно того, будет ли Агентство обладать достаточной степенью независимости, чтобы выполнять свои обязанности, поскольку Агентство находится в иерархии правительства.

6. Режим наказаний

К высшим должностным лицам, которые нарушили запрет на совмещение должностей, применяются особые виды наказаний, в отношении них начинается судебное разбирательство, дается публикация в Официальном бюллетене государства, а также направляется специальное сообщение деловым контрагентам. Любое должностное лицо, нарушившее указанный запрет, будет уволено, если оно по-прежнему будет занимать должность, оно утратит право на компенсационную часть пенсии и будет обязано вернуть полученные суммы.

Деловой контрагент прекратит работу с центральным, региональным и местным правительствами, если он решит продолжить работу с бывшим высшим должностным лицом, которое нарушило запрет на совмещение должностей в течение применимого срока (два года после ухода с должности). Высшие должностные лица, нарушившие данный запрет, будут лишены права занимать государственные должности на срок от пяти до десяти лет.

Обе нормы нацелены на одинаковые результаты: повышение доверия граждан к своему правительству и администрации и предупреждение любых нарушений принципов беспристрастности, нейтралитета и объективности, которые провозглашены в Конституции и законодательстве Испании от имени правительства и администрации. Однако, самой сложной задачей является применение этих норм и обеспечение того, что каждый, кто нарушит закон, будет наказан. Следует отметить, что опыт Испании в реализации и применении дисциплинарных мер не был весьма удачным.

Интересное событие происходит в испанской автономной области Каталония, где парламент обсуждает закон о создании органа по борьбе с мошенничеством и коррупцией,

подотчетного парламенту. Структура каталонского агентства была позаимствована у Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF).

III. ОБЗОР ДЕВЯТИ ПРИМЕРОВ

Великобритания: Британские положения о конфликтах интересов являются самыми старейшими. Закон о предупреждении коррупции датирован 1889 годом. Британский подход основан на идее о том, что конфликты интересов являются аспектом этических стандартов в государственном секторе. Семь принципов общественной жизни применяются ко всем лицам, занимающим государственные должности, а Комитет по стандартам в общественной жизни дает им всем рекомендации.

Португалия: Португальский подход находится под сильным британским влиянием, но также предусматривает различные меры, которые не в достаточной степени охраняют тайну личной жизни, как декларации доходов и имущества и их публикация. Причиной для такого жесткого требования является общественная неудовлетворенность случаями коррупции, которые были выявлены в Португалии в последние годы, и недостаточное общественное доверие к способности администрации и судебных органов действовать эффективно.

Латвия: Положения о конфликтах интересах в Латвии являются частью обширной политики по предупреждению и борьбе с коррупцией. Латвийский подход основан на существовании очень могущественного Бюро, отвечающего за выявление, расследование и преследование по коррупционным делам.

Франция: Отличительной чертой французского подхода является озабоченность относительно деятельности гражданских служащих после увольнения со службы. Также стоит отметить виды уголовных наказаний за поиск личных интересов на государственной службе и за деятельность после увольнения со службы в компаниях, которые находились под контролем в течение последних пяти лет.

Венгрия: В Венгрии существует полная система правил и положений, запрещающих совмещение должностей, но отсутствуют положения о конфликтах интересов, а также независимый орган, который должен выявлять и расследовать конфликты интересов на основе беспристрастности.

Польша: Польша является страной с наивысшим баллом восприятия коррупции из всех стран, которые изучены в настоящем докладе. Причины этому комплексные и их сложно вместе вкратце описать, но есть один вопрос, который очень важно рассмотреть: польское общество не увязывает конфликт интересов с коррупцией. Возможно, это одна из причин, почему правовая система, которая была введена в действие, не применялась в полном объеме, и почему существует определенная безнаказанность, когда государственные должностные лица нарушают правила о конфликтах интересов. Необходимы социальные и законодательные улучшения, и новое правительство должно ими заняться.

Германия: Немецкая модель является лучшим примером добросовестного судебного подхода к решению проблемы конфликтов интересов. Очевидно, что необходимо иметь хорошо разработанную и сложную структуру административного закона, чтобы внедрить такой подход в другой стране.

Италия: Италия является страной с наивысшим баллом восприятия коррупции среди наиболее развитых стран. Сейчас у нее есть также иная специфическая особенность, заключающаяся в факте, что самый богатый человек страны – и владелец самого важного коммуникационного холдинга – был избран на должность премьер-министра. Наконец, большинство предприятий в государственном секторе Италии были приватизированы и являлись предметом коллективных соглашений с 1993 года, хотя обязанности работников государственного сектора по-прежнему определяются государственным работодателем в одностороннем порядке согласно статье 54 Конституции, которая гласит, что граждане, выполняющие государственные функции, должны выполнять их с честью и соблюдая дисциплину. В любом случае коллективные трудовые соглашения должны определять нарушения и дисциплинарные меры и обычно не предусматривают наказания на нарушение правил о конфликтах интересов.

Испания. Испания предприняла серьезные усилия по урегулированию конфликтов интересов. Испанские правила, за малым исключением, предусматривают ограничения для государственных должностных лиц в отношении доступа к процессу заключения контрактов, и т.д. С другой стороны, высшие должностные лица должны декларировать свою деятельность и заинтересованность, а также заполнять подробные формы, указывая свои материальные блага и имущество, не только когда они вступают в должность, а на ежегодной основе и в момент ухода с государственной должности. Также они обязаны сообщать о предполагаемой частной деятельности после прекращения выполнения государственных функций. Наконец, вышеупомянутый новый закон требует, чтобы высшие должностные лица подавали декларации о предыдущих местах работы, включая работу в качестве консультанта, или об иной занятости. Это требование также относится к их супругам и любому иному лицу, с которым они проживали в схожих личных отношениях, к родственникам во втором колене (например, братьям и сестрам), в течение двух лет до их назначения в качестве высших должностных лиц. Однако, как показала практика, применение законов о конфликтах интересов и о запрете на совмещение должностей в Испании было весьма непоследовательным. В результате чего, самыми важными изменениями, которые необходимо принять, являются эффективное применение старой и новой программ в отношении конфликтов интересов.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОЛИТИКЕ AND POLICY RECOMMENDATIONS

- 1. Всесторонняя стратегия борьбы с коррупцией:** Хотя это еще не стало общей практикой среди государств, ставших членами ЕС до 2004 года, она может показаться полезной – согласно опыту Германии, Венгрии, Латвии и Польше и других стран, ставших членами ЕС после 2004 года, – включать политику в отношении конфликтов интересов в обширную стратегию или национальное политическое соглашение о предупреждении и борьбе с коррупцией, которое основывается на политическом консенсусе и включает в себя максимальный спектр вопросов. Стратегия должна описывать структурное строение, превентивные меры, органы и процедуры по выявлению и расследованию, а также уголовную систему. Политика в отношении конфликтов интересов – как любая другая государственная политика – не может быть успешно разработана и применена в отсутствие эффективной стратегии для создания выигрышной коалиции с ключевыми заинтересованными сторонами⁷: Разработка и применение эффективной политики в отношении конфликтов интересов представляет собой сложную и интересную работу, но если государство хочет повысить уровень общественного доверия к демократическим институтам и политическим игрокам и построить улучшенную и более эффективную демократию, тогда такая работа не просто необходима, а неизбежна.
- 2. Система четких этических стандартов в общественной жизни:** Полезно не только иметь обширную стратегию по предупреждению и борьбе с коррупцией, но также создать систему четких этических стандартов в общественной жизни. Государственные должностные лица должны руководствоваться в своих действиях стандартным и всесторонним этическим кодексом. Британский подход является лучшим примером для подражания, хотя потребуются соответствующая адаптация, чтобы соответствовать законодательству и конвенциям каждой отдельной страны.
- 3. Удовлетворительная административно-правовая и уголовно-правовая структура:** Необходимо разработать удовлетворительную административно-

⁷ Джеффри Пфедфер (1992), *Управляя властью*, Гарвард Бизнес Скул Пресс, Бостон, предлагает предпринять следующие шаги при разработке любой стратегии. Хотя это предложение было сделано в контексте частного сектора, некоторые из них могут быть приняты и в государственном секторе: 1) Определите свои цели, чего вы пытаетесь достичь; 2) Проанализируйте примеры зависимости и независимости; например, какие лица или группы являются влиятельными и важными при достижении вашей цели?; 3) Какие у них будут точки зрения? Что они подумают о том, что вы собираетесь сделать?; 4) Какие у них основания для власти и влияния?; 5) Какие у вас основания для власти и влияния? Какие основания для влияния вы сможете развить, чтобы получить больший контроль над ситуацией?; 6) Какие из многочисленных видов стратегии и тактики для реализации власти кажутся наиболее уместными с учетом ситуации, с которой вы столкнулись?; 7) С учетом вышеизложенного, выберите план действий, чтобы сделать что-то; 8) Наконец, не забудьте провести оценку с начала процесса, очень важно научиться с помощью действий и взаимодействий.

правовую и уголовно-правовую структуру, в рамках которой политика в отношении конфликтов интересов может быть эффективно реализована.

4. **Профессиональная гражданская служба и независимая судебная система:** Однако данные структуры, чтобы быть эффективными, также нуждаются в профессиональной гражданской службе и независимой судебной системе. Немецкая модель административного и уголовного права может показаться интересной, но французский подход относительно гражданских служащих (и не в меньшей степени относительно политиков) также представляет интерес.
5. **Тщательно отрегулированный процесс дисквалификации и увольнения в процессе принятия государственных решений:** Одним из краеугольных камней хорошо проработанной программы в отношении конфликтов интересов является четкое регулирование процесса дисквалификации. Это требует полного и подробного перечня причин для воздержания или увольнения. Подходы Франции, Германии и Испании могут оказаться очень полезными при регулировании процесса дисквалификации.
6. **Ограничение или даже запрет для государственных должностных лиц на внешнее совместительство (вне администрации):** Строгие ограничения в отношении совместительства являются абсолютно необходимыми для членов правительства и государственных должностных лиц. Тем не менее, также рекомендуется предусмотреть такие же ограничения для гражданских служащих и судей. Если такие ограничения установлены, то гражданским служащим и судьям должна выплачиваться надлежащая заработная плата. Также если избранные на местном уровне должностные лица получают государственную заработную плату, то на них тоже должны распространяться ограничения, аналогичные тем, которые установлены для гражданских служащих и назначенных политических деятелей. Испанская модель может оказаться полезной в отношении назначенных политических деятелей, французская модель – для гражданских служащих, немецкая модель – для судебной системы, а британская модель – для избранных на местном уровне должностных лиц. Государственным должностным лицам не разрешается занимать более одной оплачиваемой государственной должности, участвовать в каком-либо коммерческом партнерстве или занимать должность члена совета директоров в частных компаниях.
7. **Декларирование дохода:** Декларирование дохода не является обязательным, если есть декларирование имущества и декларирование заинтересованности, но оно может быть полезным в процессе контролирования назначенных политических деятелей и назначенных на местном уровне должностных лиц. Это обойдется слишком дорого, чтобы обязать всех гражданских служащих декларировать свои доходы, и, возможно, будет достаточно обязать делать это только руководителей высшего ранга. Испанский и португальский подходы могут оказаться полезными при регулировании такого вида декларирования.
8. **Декларирование имущества:** Декларирование имущества может быть весьма полезным при выявлении и контролировании конфликтов интересов среди назначенных на местном уровне должностных лиц, членов парламента и назначенных политических деятелей. Однако необязательно возлагать обязательство по декларированию имущества на всех гражданских служащих, поскольку это может быть достаточно дорогостоящий процесс. Будет достаточно обязать делать это только руководителей высшего ранга и гражданских служащих, которые относятся к рисковым категориям и отраслям. Венгерский подход, а также французский, португальский и испанский подходы, могут оказаться весьма полезными при регулировании данного вопроса.
9. **Декларирование семейного дохода:** Декларирование семейного дохода и имущества является чрезвычайно строгой мерой, которую, возможно, трудно постоянно поддерживать. Возможно, наилучшим решением будет установление данного требования на добровольной основе или установление обязательства

только для высших государственных должностных лиц в правительстве и иных высших государственных учреждениях.

- 10. Декларирование подарков:** Предпочтительнее иметь четкие и строгие ограничения относительно подарков и благ, чем накладывать обязательства по их декларированию. Подарки могут быть первым шагом во взяточничестве и, соответственно, могут быть полностью запрещены, особенно когда а) они передаются в знак признательности за что-то сделанное государственным должностным лицом при выполнении им/ей своих обязанностей, и такие подарки не требуются и не выпрашиваются; б) они вызывают сомнения в независимости государственного должностного лица и свободе действий; и с) они не могут быть прозрачно задекларированы перед организацией и гражданами. Официальные подарки членам правительства и назначенным политическим деятелям должны находиться в собственности государства. Знаки любезности (например, значки или ручки) могут быть приняты должностными лицами, если денежная стоимость таких подарков весьма мала.
- 11. Использование инсайдерской информации:** Частное использование инсайдерской информации должно быть уголовно наказуемо, по крайней мере, когда оно приводит к финансовой выгоде для государственного должностного лица или его/ее семьи. Чтобы выявить это злоупотребление, рекомендуется вести национальный или региональный реестр государственных должностных лиц, попадающих в группу риска. Периодические и выборочные проверки имущества таких государственных должностных лиц могут оказаться полезными.
- 12. Декларирование и регистрация личной заинтересованности:** Декларирование и регистрация личной заинтересованности является еще одним краеугольным камнем удовлетворительной политики в отношении конфликтов интересов. Члены правительства, члены парламента, избранные на местном уровне должностные лица и назначенные политические деятели должны декларировать свою заинтересованность в официальном документе, который должен обновляться каждый раз при смене таких интересов. Высшие гражданские служащие, попадающие в категорию и сферы риска, также должны декларировать и регистрировать свою заинтересованность. Британская модель является хорошим примером для подражания.
- 13. Публичность деклараций:** Декларации о заинтересованности и имуществе выборных должностных лиц и назначенных политических деятелей должны быть открыты для общественного изучения, но в то же время должны соблюдаться правила безопасности и охраны личной тайны. Однако в случае с гражданскими служащими предпочтительнее, чтобы их декларации и раскрытие информации были доступны только для руководителя соответствующего агентства или органа, отвечающего за осуществление контроля и ведение реестра. Португальская и латвийская модели представляют интерес, хотя они нуждаются в определенных улучшениях, чтобы соответствовать вышеуказанным критериям.
- 14. Ограничения на трудоустройство после увольнения с должности:** Необходимо ограничить и контролировать предпринимательскую деятельность или деятельность НПО после увольнения служащего с государственной службы, поскольку ожидается, что государственные должностные лица должны воздерживаться от ненадлежащего использования преимуществ государственной службы или официальной должности, которую они ранее занимали, включая служебную информацию, в процессе поиска работы или назначения на должность после увольнения с государственной службы. Здесь большой интерес для гражданских служащих представляют британский и французский подходы, а для назначенных политических деятелей – испанская и португальская модели.
- 15. Внешняя деятельность в процессе занятия государственной должности:** Внешние параллельные назначения на должности в НПО, профсоюзы или политические партии – даже если они не являются оплачиваемыми – могут вызвать

сомнения относительно беспристрастности государственных должностных лиц. Соответственно, такое трудоустройство должно быть урегулировано в удовлетворительной политике в отношении конфликтов интересов. Франция, Германия и в особенности Великобритания разработали четкие правила, которые могут стать примером для разумного регулирования данного вопроса. Обычно выборные должностные лица и члены правительства являются членами политических партий, что хорошо и неизбежно при демократии, но необходимо разграничивать институциональную политику и партийную политику в процессе выполнения служебных обязанностей.

16. Владение акциями в частных компаниях: Итальянский пример показывает важность личных и семейных ограничений в отношении владения частными компаниями. Частные компании, которые находятся под контролем или которым может давать указания государственное должностное лицо, не должны находиться в собственности такого государственного должностного лица. Государственные должностные лица не должны владеть частными компаниями, которые являются стороной контракта или ведут совместную деятельность с государственным сектором. В этих случаях личные интересы могут дискредитировать надлежащее выполнение государственным должностным лицом своих обязанностей. Допускается владение незначительным процентом акций в крупных компаниях, когда они являются частью личных инвестиций и не влияют на политику этих компаний, но это должно решаться в каждом конкретном случае в зависимости от занимаемой государственным должностным лицом должности. Лишение прав либо посредством продажи, либо посредством создания договора о скрытом управлении представляет собой наилучшее решение вопроса, связанного с владением компанией. Интерес представляют британская, французская, португальская и испанская модели.

17. Система выявления и расследования, включая независимый специализированный орган: Регулирование конфликтов интересов в европейских странах не сильно отличается друг от друга, в некоторых странах есть очень схожие положения, но последствия не всегда те же самые. Причины таких различий уходят корнями в применение политики. Чтобы эффективно применять политику в отношении конфликтов интересов, необходимо иметь надежную систему выявления. Закон о раскрытии информации о государственной заинтересованности может оказать существенное содействие в выявлении нарушений правил о конфликтах интересов. Такой закон должен предусматривать способ сообщения о нарушениях в государственном секторе, когда у граждан есть разумные основания полагать, что информация является правдивой; закон также должен предусматривать наказания за предоставление заведомо ложной или недостоверной информации и должен обеспечивать долгосрочную защиту для осведомителей. Британская и немецкая программы могут оказаться полезными в процессе разработке политики. Однако абсолютно необходимо наличие независимого органа, отвечающего за систему выявления, – организации, которая должным образом укомплектована персоналом, обладает достаточными полномочиями по расследованию и возбуждению дел, при необходимости. Латвийское Бюро может быть рассмотрено в качестве решения для анализа и адаптации к культуре и законам страны. Следует также обратить внимание на испанское агентство по борьбе с коррупцией.

18. Совместимость и взаимодополняемость уголовных и административных наказаний: Если факт нарушения закона был доказан, необходимо иметь систему наказаний, которая действовала бы для всех без исключений. Необходимы как уголовные, так и дисциплинарные наказания. Французская модель является хорошим примером для анализа, также как и немецкая и польская системы. Чтобы успешно применять уголовные наказания, необходимо, однако, иметь хорошую систему расследования и возбуждения дел. Как указано выше, в Испании существует специальная государственная прокуратура по борьбе с коррупцией. Ей оказывают поддержку несколько специализированных отделов, а также государственные прокуроры, специализирующиеся на экономических преступлениях и налоговом мошенничестве. Следует изучить эту модель и попытаться внедрить аналогичные

агентства в других странах. Также есть необходимость и в административных наказаниях. Представляет интерес испанская модель административных наказаний за совершение нарушений закона назначенными политическими деятелями, в частности, запрет на занятие государственной должности на срок до десяти лет после совершения такого нарушения. Тем не менее, дисциплинарные административные наказания также нуждаются в хорошей системе расследования и возбуждения дел, что является причиной того, почему внутренние инспекторы должны проходить обучение по этим вопросам, которое являлось бы составляющей скоординированной программы. Иногда несколько видов наказаний против "нескольких крупных наказаний" могут повлиять на соблюдение установленных правил большинством служащих в долгосрочной перспективе.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Данные \ страны	ЛАТВИЯ	ПОЛЬША	ВЕНГРИЯ	ВЕЛИКОБРИТАНИЯ	ИТАЛИЯ	ФРАНЦИЯ	ГЕРМАНИЯ	ПОРТУГАЛИЯ	ИСПАНИЯ
Часть расширенной политики?	Да, политика для предупреждения и борьбы с коррупцией	Да, политика для предупреждения и борьбы с коррупцией	Да, частичное регулирование борьбы с коррупцией	Да (часть этических стандартов в государственном секторе)	Нет.	Нет	Да, существует расширенная антикоррупционная политика с 1995 года.	Да	Нет
Превентивный подход?	Превентивный и исправительный	Превентивный и исправительный	Превентивный и исправительный	Да, с советниками определенных случаях.	Превентивный.	Превентивный и исправительный	В основном превентивный.	Да	Превентивный.
<p><u>Превентивные меры</u></p> <p>1. Ограничения по дополнительному трудоустройству.</p> <p>а. Правительство и политические деятели</p> <p>б. Гражданские служащие.</p> <p>с. Судебные органы</p> <p>д. Парламент</p> <p>е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p> <p>2. Декларирование личного дохода.</p> <p>а. Правительство и политические деятели</p> <p>б. Гражданские служащие.</p> <p>с. Судебные органы</p> <p>д. Парламент</p> <p>е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p>	<p>1. а Да, некоторые</p> <p>1. б Да, некоторые</p> <p>1. с Да</p> <p>1. д и е НД</p> <p>2. а Да</p> <p>2. б Да</p> <p>2. д Да</p> <p>2. е Да</p>	<p>1. а Да, очень жесткие</p> <p>1. б Да</p> <p>1. с Да</p> <p>1. д Да, но сравнимые с занятостью в частном секторе.</p> <p>1. е Да</p> <p>2. а Да</p> <p>2. е Да</p>	<p>1. а Да</p> <p>1. б Да, другие правила.</p> <p>1. с Да</p> <p>1. д Да, но сравнимые с занятостью в частном секторе.</p> <p>1. е Да, но сравнимые с членством в парламенте</p> <p>2. д Да</p>	<p>1. а Да</p> <p>1. б Да</p> <p>1. с Да</p> <p>1. д Может осуществлять иные меры</p> <p>1. е Может осуществлять иные меры</p> <p>2. д Да, если более 1% от заработной платы</p>	<p>1. а Да.</p> <p>1. б Да, некоторые</p> <p>1. с Да</p> <p>1. д Да, некоторые</p> <p>1. е Да, некоторые.</p> <p>2. а (до принятия на работу, Источники дохода за последние три месяца)</p> <p>2 д Да</p>	<p>1. а Да</p> <p>1. б Да, очень жесткие.</p> <p>1. с Да</p> <p>1. д Да, но сравнимые с занятостью в частном секторе.</p> <p>1. е Да, но сравнимые с членством в парламенте</p> <p>2. Нет</p>	<p>1. а Да, очень жесткие.</p> <p>1. б Да</p> <p>1. с Да</p> <p>1. д Да, только для некоторых государственных служащих.</p> <p>1. е. В зависимости от земельных законов (Länders' laws).</p> <p>2. д Да (платежи более чем 10.000 евро подлежат декларации).</p>	<p>1. а Да</p> <p>1. б Да</p> <p>1. с Да</p> <p>1. д Может осуществлять иные меры</p> <p>1. е Может осуществлять иные меры</p> <p>2. а, д, е Да</p>	<p>1. а Да, очень жесткие.</p> <p>1. б Да</p> <p>1. с Да</p> <p>1. д Да, очень жесткие</p> <p>1. е Да, если полный рабочий день.</p> <p>2. а Да, ежегодно.</p> <p>2. б Нет</p> <p>2. с Нет</p> <p>2. д Да (декларируют только оплаченные активы)</p> <p>2. е Да, до трудоустройства.</p>

<p>3. Декларирование семейного дохода. а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p> <p>4. Декларирование личного имущества. а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p> <p>5. Декларирование семейного имущества. а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p>	<p>3. Нет</p> <p>4.a Да 4.b Да 4.d.Да 4.e Да</p> <p>5. Нет</p>	<p>3. а и е Да (супруги)</p> <p>4.a Да 4.b Да 4.c Да 4.d. Да 4.e Да</p> <p>5. а и е Да (супруги).</p>	<p>3. Нет</p> <p>4.a Да 4.b Да, руководители высшего ранга. 4.d Да</p> <p>5. а Да, семья которая живет вместе с назначенным лицом. 5. b Да, только члены семьи руководителя и высшего ранга.</p>	<p>3.a,b,c,d,e: Нет</p> <p>4.a,b,c,e: Нет 4.d: Да если превышает 59 000 фунтов стерлингов</p> <p>5. Нет</p>	<p>3. а Да (предпринимательская деятельность)</p> <p>4. а Да (до трудоустройства, предпринимательские активы) 4. d Да</p> <p>5.а Да (предпринимательские активы).</p>	<p>3. Нет 4.а Да, включая компании, котирующиеся на бирже.</p> <p>4. b Нет. 4.d Да 4.e Только некоторые из них.</p> <p>5. Нет</p>	<p>3. Нет</p> <p>4.b Это требование существует лишь для кандидатов на пост гражданских служащих, для подтверждения того, что у них нет долгов.</p> <p>5. Нет</p>	<p>3. Нет</p> <p>4.a, d, e Да</p> <p>5. Нет</p>	<p>3.Добровольно (супруги)</p> <p>4.a Да 4.b Нет 4.c Нет 4.d Да 4.e Да</p> <p>5.а только добровольно (супруги).</p>
---	---	---	--	--	--	---	--	---	---

<p>6. Декларирование подарков. а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p> <p>7. Безопасность и контроль доступа к инсайдерской информации а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p> <p>8. Декларирование личной заинтересованности в управлении контрактами. а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы</p>	<p>6. а Да 6. б Да 6. d Да 6. е Да</p> <p>7. НД</p> <p>8. Нет</p>	<p>6. а и е Да</p> <p>7. б Да, но только конфиденциально, нет никаких ограничений по использованию официальной информации в личных целях.</p> <p>8. Нет</p>	<p>6. d Да</p> <p>7. б и d Да</p> <p>8. Нет</p>	<p>6. а Да 6. d Да, если стоимость превышает 1% от зарплаты.</p> <p>7. а Да.</p> <p>8. а Да 8. б Да 8. с Да (Включая интересы членов семьи и близких)</p>	<p>6 Нет</p> <p>7 НД</p> <p>8. а. До трудоустройства, предпринимательский и личный интерес</p>	<p>6. d Да</p> <p>7. б Да</p> <p>8. Нет</p>	<p>6. а Да 6. d Да, когда стоимость превышает 5 000 евро</p> <p>7 НД</p> <p>8. с Да</p>	<p>6. НД</p> <p>7. НД</p> <p>8. а Да (три года до) 8. с не обязательно</p>	<p>6. а Да</p> <p>7. а Да 7. б Да 7. с Да 7. d Да</p> <p>8. а Да (за два предыдущих года). 8. с Да</p>
--	--	---	---	---	--	---	--	---	--

<p>9. Декларирование личной заинтересованности в отношении принимаемых решений или голосования</p> <p>а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p>	9. Нет	9. Нет	9. d Да	9. a Да 9.b Да 9.c Нет 9.d Да 9.e Да (Включая интересы семьи и близких)	9. a До трудоустройства, предпринимательская и личная заинтересованность.	9. Нет	9. d. Да 9. e Да	9.a Да (за предыдущие три года) 9.d Да 9.e Не обязательно	9.a Да (за предыдущие два года). 9.d и e Да.
<p>10. Декларирование личной заинтересованности в отношении подготовки или принятия политического решения.</p> <p>а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы</p>	10. Нет	10. Нет	10. Нет	10.a Да 10.b Да 10.c Да (Включая интересы семьи и близких)	10.a До трудоустройства, предпринимательская и личная заинтересованность.	10. Нет	10. c Да	10.a Да	10.a Да (за предыдущие два года). 10. c Да.
<p>11. Публичное раскрытие декларации о заинтересованности, доходах и имуществе.</p> <p>а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p>	11. Да	11. Да, но только [текст отсутствует – прим. перев.]	11. Нет	11.a Да подарков. 11.d Да, интересов	11. d Да	11. Нет	11. d Да	11.a, d, e Да доходов и интересов	11.a Да, только для членов правительства и государственных секретарей 11. d и e Да, но только по запросу.

<p>12. Ограничения и контроль пост-трудоустройства и НПО.</p> <p>а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p>	12. НД	12. а (должны получить разрешение) 12. б и е (через год после увольнения).	12. Нет	12.б Да, в течение двух лет они должны докладывать	12. б Да (некоторые)	12. а Да 12. б Да (5 лет). 12. d Некоторые (сберегательные учреждения и компании финансируемые государством) 12. е Да	12. Нет	12.а Да на три года	12.а Да (два года).
<p>13. Ограничения и контроль в отношении подарков и иных благ.</p> <p>а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p>	13. НД	13. а и е Да.	13. d Да	13.а Только стоимостью более 140 фунтов стерлингов могут быть оставлены. 13.б Да 13. d Да, когда стоимость превышает 125 фунтов стерлингов требуется раскрытие информации	13. Нет	13. Не контролируется, однако существуют ограничения, когда затрагиваются вопросы независимости	13. а и б Да	13. НД	13.а, б, с, d, и е Да.

<p>14. Ограничения и контроль в отношении внешнего совместительства (например, НПО или партия. а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p> <p>15. Дисквалификация (обычное увольнение) а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p> <p>16. Личные ограничения и ограничения на семью по владению частными компаниями. а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p>	<p>14.а и с Да</p> <p>15. Да</p> <p>16.а Да 16.б Да 16.д Да 16.е Да</p>	<p>14. а, b, с Да</p> <p>15. а, b, с, е Да</p> <p>16. а и b (не более чем 10% акций компании учрежденной по коммерческому законодательству) 16. е Не разрешается владеть частным бизнесом</p>	<p>14. b Да. Не разрешается занимать руководящие позиции в политических партиях 14. с Да</p> <p>16. b Да. Можно являться владельцем, однако нельзя являться одновременно руководителем и членом совета директоров</p>	<p>14.а Да 14.б Да 14.с Да 14.д Да 14.е Да</p> <p>15.а,б,с,е Да</p> <p>16.а,б,с,д,е: Да</p>	<p>14. с Да</p> <p>15. а, b, с, е Да</p> <p>16. d и e Да, когда они контролируются или в процессе принятия решения.</p>	<p>14. Да, когда НПО контролируется государственным должностным лицом. 14. с Да</p> <p>15. а, b, с, е Да</p> <p>16.а, b, с и e Да когда они контролируются или в процессе принятия решения.</p>	<p>14. а Да. Закон запрещает назначения на неоплачиваемые позиции.</p> <p>15. а Да 15. б Да 15. с Да 15. е Да</p> <p>16. Нет</p>	<p>14. НД</p> <p>15. а, b, с, е Да</p> <p>16. а, b, c, d, e, Да</p>	<p>14. а да 14. б только некоторые из гражданских служащих как военных. 14. с Да 14. е Да (НПО).</p> <p>15. а Да 15. б Да 15. с Да 15. е Да</p> <p>16. а, b, c, d, e, Да</p>
---	--	--	--	---	---	--	---	---	--

<p>17. Ликвидация путем продажи или путем создания фонда или договора о скрытом управлении.</p> <p>а. Правительство и политические деятели</p> <p>б. Гражданские служащие.</p> <p>с. Судебные органы</p> <p>д. Парламент</p> <p>е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p>	17. Нет	17. а, б и е может быть необходима после декларации личных интересов.	17. Нет	17.а Да	17. е Ликвидация может быть решением конфликта интересов для должностных лиц на местном уровне, однако не для национального правительства. Скрытое управление незаконно.	17. Да	17. Нет	17. НД	17.а Да
--	---------	---	---------	---------	--	--------	---------	--------	---------

<p><u>Инспектирование</u> 1. Защита осведомителя? 2. Независимый орган?</p>	<p>1. Нет 2. Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (имеет определенную степень независимости).</p>	<p>1. Нет 2. Не независимый орган. Контроль с помощью существующей иерархии. (контроль премьер-министром и министрами в центральном аппарате правительства и саморегулируемый апелляционный совет в местных органах самоуправления). Также Верховная Палата по контролю, и Омбудсмены содействуют в осуществлении контроля help in detection. Государственное казначейство осуществляет проверку местных органов.</p>	<p>1. Да. 2. Не независимый орган. Контроль с помощью существующей иерархии.</p>	<p>1. Да 2. Комитет по стандартизации в государственной сфере; Член парламентского комитета по стандартизации; и отдел стандартов Великобритании (с региональными офисами) для местных органов самоуправления</p>	<p>1. Нет 2. Итальянский комитет по конкуренции и итальянский комитет по коммуникациям только для членов правительства. Гражданским служащим и для судебной власти: контроль с помощью существующей иерархии. Членам парламента : председатель палаты. Также Высшая комиссия по предотвращению и борьбе с коррупцией и иными формами государственных административных преступлений.</p>	<p>1. Нет 2. Комиссия по прозрачности финансирования политики (не независима) контролирует декларированные активы. Три комиссии по профессиональной этике контролирует бизнес после увольнения с государственной службе.</p>	<p>1. Да 2. Нет. Контроль с помощью существующей иерархии.</p>	<p>1. НД 2. Конституционный суд</p>	<p>1. Нет 2. Для государственных и политических служащих: Комитет по конфликту интересов (имеет некоторую независимость). Гражданским служащим и для судебной власти: контроль с помощью существующей иерархии. Членам парламента : председатель палаты. Должностным лицам на местах: путем подачи жалоб.</p>
--	--	--	---	--	--	---	---	--	--

<p><u>Расследования</u> 1. Кто?</p> <p>2. Банковские счета</p> <p>3. Налоговый учет</p>	<p>1. Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией</p> <p>2 и 3 Да</p>	<p>1. В случае преступления прокурор. Также полиция и бюро внутренней безопасности. Если отсутствует иерархия (контроль премьер министром и министрами в центральном аппарате правительства и саморегулируемый апелляционный совет в местных органах самоуправления). Государственное казначейство осуществляет проверку местных органов.</p>	<p>1. Бюро по регистрации и контролю за декларированием имущества.</p> <p>2 and 3. Да.</p>	<p>1. Член парламентской комиссии по стандартам и органам местного самоуправления)</p> <p>2 и 3. Только для расследования преступлений</p>	<p>1. Итальянский комитет по конкуренции и итальянский комитет по коммуникациям. В случае преступлений прокурор.</p> <p>2 and 3 Да, но необходимо разрешение судьи.</p>	<p>1. Судьи (преступления), Комиссия по борьбе с отмыванием капитала (TRACFIN) и PFTC</p> <p>2 и 3 на усмотрение судьи.</p>	<p>1. В случае преступления прокурор. Налоговый инспектор в случае нарушения налогового законодательства.</p> <p>2 и 3 только судьи. Налоговый инспектор может также контролировать данные на банковских счетах.</p>	<p>1. Конституционный суд, и судебная власть (Центральный Директорат расследования экономических и финансовых преступлений и коррупции). 2 и 3 только расследования преступлений</p>	<p>1. Для государственных и политических служащих: Комитет по конфликту интересов. Орган может расследовать налоговые нарушения. Гражданским служащим и для судебной власти: инспекторы. Когда совершено преступление: прокурор (прокуратура по борьбе с коррупцией). 3. Только судья.</p>
<p><u>Исполнение</u> Судебное или административное</p>	<p>Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией: административное Судебное: прокурор</p>	<p>Судебное; прокурор. Административное: иерархия и контролируемые органы.</p>	<p>Бюро по регистрации и контролю за декларированием имущества: административное исполнение. Судебное, только в случае взяточничества.</p>	<p>Оба</p>	<p>Судебное: в случае коррупции. Административное: через существующую вертикаль власти.</p>	<p>Только судебное: преступления. Административное: инспекторы гражданской службы.</p>	<p>Только судебное: преступления. Административное: инспекторы гражданской службы.</p>	<p>Только судебное: преступления. Административное: инспекторы гражданской службы.</p>	<p>Только судебное: преступления. Административное: инспекторы</p>

<p><u>Виды наказаний</u> 1. Уголовные</p>	<p>1. Уголовные: Только в случае преступления (например взяточничество).</p>	<p>1. Да, до 5 лет тюремного заключения в случае серьезного нарушения.</p>	<p>1. Уголовные: Да. Избранные на местном уровне до трех лет тюрьмы за поддельные декларации.</p>	<p>1. Нет.</p>	<p>1. Уголовные: Да, для избранных на местном уровне и для региональных парламентов. В определенных случаях применяется дисквалификация за нераскрытие денежных интересов (переходный период)</p>	<p>1. Только в случае преступления или коррупции. Однако также возможно если члены парламента не отослали декларацию своих интересов или отослали недостоверные данные после запроса соответствующих ответственных служб.</p>	<p>1. Да, до пяти лет тюремного заключения и штрафные санкции в размере 75.000 евро за незаконную заинтересованность..</p>	<p>1. Уголовные: только в случае совершенного преступления. Преступления: Использование служебного положения (деньги или ювелирные украшения), Нарушения справедливости и взяточничество.</p>	<p>2.2.a, b и c Да</p>
<p>2. Дисциплинарные 2.1 Временная приостановка выдачи заработной платы а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица. 2.2 Увольнение а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. с. Судебные органы д. Парламент е. Избранные на местном уровне должностные лица.</p>	<p>2. Дисциплинарные 2.1.b Да 2.1.c Да 2.2.a Да 2.2.b Да 2.2.c Да</p>	<p>2.1 b, c Да 2.2 a,b,c,d,e Да</p>	<p>2.1. b и e да 2.2. a, b, c и e да</p>	<p>2. 2 a, b.</p>	<p>2. Дисциплинарные: 2.1.b Да 2.1.d Да 2.2.b Да</p>	<p>2. 1 b и c Да 2.2. b и c Да</p>	<p>2. Дисциплинарные, 2.1 b и c Да 2.2 a, b и c Да</p>	<p>2.1. b Да 2.1 c Да 2.2. b Да 2.2. c Да</p>	<p>2.2.a, b и c Да</p>

<p>3. Административные а. Правительство и политические деятели б. Гражданские служащие. в. Судебные органы г. Парламент д. Избранные на местном уровне должностные лица.</p>	<p>3. Правительство и политические деятели: Нарушение закона влечет за собой публикацию в «Официальном бюллетене государства» Когда серьезные нарушения: Запрет на назначение на государственный пост в течение 10 лет. Изъятие денежных средств присвоенных незаконно</p>	<p>3. Да, штрафы и моральное наказание.</p>				<p>3. Доклад председателю палат парламента в случае нарушения закона членами парламента.</p>	<p>3. а, б, с и е За незаконное дополнительное трудоустройство, штраф в размере до 1 500 евро.</p>	<p>3. В случае нарушения и конфликта интересов с членами парламента: публикация в парламентской официальной газете.</p>	<p>3.а Запрет занимать официальные посты в течение трех лет.</p>
--	--	---	--	--	--	--	--	---	--