

**ПРАВИЛА, ПРИМЕНЯЕМЫЕ  
ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ КОНФЛИКТОМ  
ИНТЕРЕСОВ В СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА**

---

Литовское отделение «Трасперенси Интернешнл» – неправительственная некоммерческая организация, основанная 6 июня 2000 года. Более подробная информация: [www.transparency.lt](http://www.transparency.lt)

**Исследование подготовлено доктором Эгле Каволюнайте-Рагаускене и Евой Дунчикайте.**

Сделано все возможное, чтобы настоящий обзор содержал максимально полную и точную информацию. В то же время TI Литва не несет никакой ответственности за какие-либо последствия, которые могут произойти в результате использования данной информации в иных целях и в ином контексте. Настоящий обзор основан на информации, которая была доступна на январь 2018 года, так что какие-либо последующие изменения в практике или законодательстве могли остаться за его рамками.

Данная публикация отражает исключительно точки зрения ее авторов.

© 2019 Transparency International Lithuania. Все права защищены. [www.transparency.lt](http://www.transparency.lt)

# СОДЕРЖАНИЕ

---

<b>Введение.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Что представляет собой конфликт интересов?.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Почему это важно?.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Способы правильной организации управления конфликтами интересов.....</b>	<b>10</b>
<b>4. Злободневные проблемы управления конфликтом интересов.....</b>	<b>13</b>
<b>5. Тенденции в области управления конфликтами интересов.....</b>	<b>16</b>
<b>6. Опыт европейских стран в управлении конфликтами интересов.....</b>	<b>17</b>
6.1. Декларирование имущества, доходов, ответственности и интересов.....	18
6.2. Правила, касающиеся подарков.....	30
6.3. Периоды охлаждения.....	35
6.4. Запрет или ограничение в отношении определенных видов деятельности.....	38
6.5. Отводы и отстранения государственных должностных лиц.....	46
6.6. Организации, ответственные за эффективность политики.....	48
<b>Выводы.....</b>	<b>50</b>
<b>Источники:.....</b>	<b>52</b>



# ВВЕДЕНИЕ

---

## **Ожидания общества в отношении высокопоставленных чиновников и политиков непрерывно возрастают. Рост экономики и тесное сотрудничество между государственным и частным секторами создают почву для должностных злоупотреблений со стороны представителей власти.**

Исторически сложилось так, что регулятивные меры в области конфликта интересов формировались путем проб и ошибок. Выборные представители фокусировались в большей степени на принятии законов и правил, чем на внедрении в жизнь и укреплении основных принципов. Однако в 1980-х гг. Transparency International стала первой организацией, ратующей за создание механизмов обеспечения и применения этики в ответ на существовавший разрыв между ожиданиями и реальностью. Вслед за этим такие международные организации, как ОЭСР, Совет Европы и ЕС стали принимать необходимые программные документы, руководящие принципы и практические руководства по регулированию конфликтов интересов для представителей власти и государственных должностных лиц. Стали распространены требования более нравственного управления и институционализации политики добропорядочности<sup>1</sup>.

По оценке ГРЕКО<sup>2</sup> в отношении Этического кодекса членов Парламентской ассамблеи Совета Европы, выборные политики более подвержены коррупции, чем политики по назначению. Как видно из обзора ситуации с регулированием управления конфликтами интересов в странах Европы, более строгие требования обычно предъявляются к членам парламента (депутатам). В то же время, как подчеркивают ГРЕКО и ОЭСР, такие регламенты не приносят ожидаемых результатов, поскольку к ним должен прилагаться работающий механизм реализации положений и контроля за управлением конфликтами интересов.

Целью настоящего исследования служит обзор существующих правил управления конфликтами интересов в отдельных странах ЕС. Страны были отобраны с таким расчетом, чтобы отразить географическое и культурное разнообразие европейского

региона: в обзор вошли такие страны, как Эстония, Польша, Италия, Германия, Латвия, Испания, Мальта, Чешская Республика, Румыния и Франция. Основные источники, использованные в данном исследовании, это: Рекомендации, руководящие принципы и разъяснения Совета Европы, директивы ОЭСР, а также Отчеты об оценке и соответствии стран, входящих в ГРЕКО (Группу государств против коррупции при Совете Европы) по итогам Четвертого и Пятого (когда такие материалы были доступны) раундов оценки. Полученная информация была изучена с применением методик содержательного, системного, описательного и сравнительного анализа.

Исследование состоит из шести частей. Первые пять частей являются теоретическими, поскольку в них рассматриваются принципиальные вопросы, связанные с содержанием и применением правил управления конфликтами интересов. В первой части рассматривается вопрос о том, что из себя представляет конфликт интересов на основании трактовок, предлагаемых различными региональными и международными организациями. Вторая часть посвящена анализу потребностей в урегулировании ситуаций потенциального конфликта интересов. Третья часть содержит обсуждение способов обеспечения надлежащего управления конфликтами интересов. Четвертая часть посвящена растущим вызовам, а пятая часть — предстоящим тенденциям в управлении конфликтами интересов. В шестой части дан обзор существующей практики в рассматриваемых странах; в него вошли такие вопросы, как декларирование имущества, доходов, обязательств и заинтересованности, порядок обращения с подарками, т.н. период охлаждения, ротация должностных лиц, запрет или ограничение определенных видов деятельности, а также структуры, обеспечивающие эффективность мер по управлению конфликтом интересов.

---

<sup>1</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы 423 (2018), параграф 34.

<sup>2</sup> Оценка «Этического кодекса для членов Парламентской ассамблеи Совета Европы». ГРЕКО (Группа государств по борьбе с коррупцией | Совет Европы), 2017. <https://rm.coe.int/assessment-of-the-code-of-conduct-for-members-of-the-parliamentary-ass/1680728008>.

# 1. ЧТО ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ?

---

**Согласно формулировке ОЭСР, в государственном и муниципальном секторе конфликт интересов возникает, «когда должностные лица, являясь при этом также частными лицами, имеют в качестве последних интересы, способные негативным образом повлиять на осуществление ими должностных функций и обязанностей»<sup>3</sup>.**

Пример конфликта интересов представлен в Разъяснениях к Рекомендациям Совета Европы 423 (2018):

- 12 июня 2017 года в Округе Колумбия, США, и в штате Мэриленд, США, был подан судебный иск против Президента Дональда Трампа в качестве Президента Соединенных Штатов. В иске заявлено о нарушении Президентом двух положений Конституции США, призванных обеспечить уверенность в том, что Президент добросовестно служит американскому народу, не допуская компрометирующих финансовых и нефинансовых связей с субъектами иных государств и международными субъектами. Президент Трамп является владельцем и контролирует сотни предприятий по всему миру, включая отели и другую недвижимость. Следовательно, он использует свое служебное положение Президента для «осуществления патронажа над своими предприятиями, и иностранные дипломаты и другие официальные лица ясно дали понять, что занимаемый ответчиком пост Президента увеличивает вероятность того, что они будут проявлять интерес к принадлежащим ему объектам недвижимости и предприятиям» (Исковое заявление, стр. 5–6)<sup>4</sup>.

Как говорится в упомянутых выше Разъяснениях, указанные потенциальные конфликты интересов вызывают беспокойство по поводу того, насколько добросовестно осуществляет Президент свои функции и насколько он свободен от негативного или компрометирующего влияния и финансовых соблазнов со стороны определенных лиц, о которых общественность может не знать. Как обозначено в указанном иске, американцам «никогда не должны задаваться вопросом, может ли Президент сидеть за столом переговоров напротив лидеров иностранных государств и честно представлять самую могущественную в мире демократию, не будучи обремененным опасениями причинить ущерб собственным компаниям»<sup>5</sup>.

По словам Сьюзан Акерман, мы живем в эпоху, когда люди принимают на себя все более противоречивые роли, статусы и подвержены смене

ценностей. Иногда становится непонятным, какие понятия нам использовать для описания соответствующего явления<sup>6</sup>. В существующей литературе конфликты интересов порой описываются как разновидность коррупции. Однако это два разных понятия. В то время как конфликт интересов сам по себе не равнозначен коррупции, все чаще звучат мнения, что конфликты между частными интересами и общественными обязанностями государственных/муниципальных чиновников в случае неадекватного управления могут приводить к коррупции<sup>7</sup>. По мнению Совета Европы, такое понятие, как конфликт интересов, проходит по линии границы с коррупцией, махинациями и иными видами неэтичного поведения. Конфликт интересов затрагивает самые разные виды общественной и профессиональной деятельности и интересов. Получается, что конфликты интересов способны возникнуть в любой момент и могут варьировать от избегания лично не благоприятных

---

<sup>3</sup> Управление конфликтом интересов в государственном и муниципальном секторе: правовые инструменты. ОЭСР, 2005, стр. 7.

<sup>4</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы 423 (2018), параграф 14.

<sup>5</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы 423 (2018), параграф 15.

<sup>6</sup> С. Р. Акерман. Коррупция и конфликты интересов. Цит. по: Дж. Б. Ови, Э. Брин. Коррупция и конфликты интересов, исследование в области сравнительного права и правовой культуры, 2016.

<sup>7</sup> Рекомендации Совета по правовым инструментам ОЭСР Руководство ОЭСР по управлению конфликтом интересов на государственной/муниципальной службе. ОЭСР, 2019, стр. 2 <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>.

ситуаций до преследования личной выгоды. Также необходимо разделять случаи преднамеренного конфликта интересов человека и случаи, когда она или он попадают в ситуацию такого конфликта неумышленно<sup>8</sup>.

Необходимо заметить, что термин «конфликт интересов» имеет то же значение, что и «объективно существующий конфликт интересов». Ситуация конфликта интересов, таким образом, может быть существующей в данный момент, либо может оказаться, что она существовавшей в определенный момент времени в прошлом. И наоборот: очевидный конфликт интересов признается существующим, когда выясняется, что частные интересы государственного должностного лица могут негативным образом повлиять на выполнение последним своих обязанностей. Однако на самом деле это не так. Потенциальный конфликт возникает, когда государственное должностное лицо имеет частные интересы, которые могут создать конфликт интересов, если данное должностное лицо в будущем будет наделено соответствующими (т.е. создающими противоречие) должностными полномочиями. В тех случаях, когда частный интерес препятствует надлежащему исполнению государственным должностным лицом его обязанностей, это рассматривается скорее как проявление недобросовестности, или «злоупотребление служебным положением», или даже как проявление коррупции, нежели чем «конфликт интересов»<sup>9</sup>.

Как поясняется в «Правовых инструментах по управлению конфликтом интересов в государственном секторе», разработанных ОЭСР, государственные должностные лица (государственные и муниципальные служащие, сотрудники государственных учреждений или выборные должностные лица, а также любые иные категории должностных лиц, которые осуществляют общественные функции и обязанности от лица государства, правительства или правительственной организации) осуществляют властные полномочия и исполняют функции, влияющие на права и интересы рядовых граждан. Как граждане, так и государство (верховный работодатель для

государственных служащих) вправе рассчитывать на то, что должностные лица будут нести свою профессиональную службу, не испытывая влияния со стороны личных или частных интересов. Там, где данный принцип не наблюдается, доверие к правительству и репутация органов власти, как правило, страдает. Поскольку все государственные служащие имеют личные интересы в качестве частных лиц, для поддержания доверия необходимо идентифицировать и контролировать конфликт интересов всякий раз, когда он возникает. Для защиты и укрепления доверия может использоваться гарантия отсутствия нежелательной связи между должностными обязанностями государственного служащего и его личными интересами, в т.ч. интересами связанных с ним лиц и организаций. Например, в качестве такой гарантии может выступать информирование ведомств о соответствующих «интересах, которыми обладают их сотрудники в статусе частных лиц», а для должностных лиц высокого ранга — информирование о таких интересах общества в целом. Неспособность разделять частные интересы должностного лица и общественные интересы может приводить к подрыву доверия, в основе которого могут лежать нечестность (к примеру, обман, введение в заблуждение), нарушение законов или правил, нецелевое использование средств или ресурсов, злоупотребление служебным положением (например, требование платы или наложение штрафа без законных оснований), ненадлежащее или неправильное исполнение должностных обязанностей из соображений личной выгоды<sup>10</sup>. Ряд исследователей<sup>11</sup> отмечают, что введение правил, регламентирующих конфликты интересов, не привело к росту общественного доверия к правительству, а в определенных ситуациях могло, напротив, иметь обратный эффект.

К сфере «конфликта интересов», таким образом, относится конфликт между личными интересами должностных лиц (выгода, которую они могли бы получить, причем не обязательно финансовая) и их долгом государственных служащих; необходимо максимально избегать этого явления в пределах возможного. В целом, чтобы минимизировать

<sup>8</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы 423 (2018), параграф 16.

<sup>9</sup> Управление конфликтом интересов в сфере государственной/муниципальной службы Руководящие принципы и рекомендации ОЭСР и опыт стран. ОЭСР, 2003, стр. 24.

<sup>10</sup> ОЭСР, Правовые инструменты, стр. 13–18.

<sup>11</sup> Для примера см. Дж. С. Маккензи. Скандальное доказательство: становится ли правительство лучше благодаря этическим законам? Институт Брукинкса, Вашингтон (округ Колумбия), 2002; Н. Бенки. Этика как яблочный пирог: Гонка вооружений в предвыборной борьбе за места в Конгрессе и пост Президента. Меморандум ЕГГА (Европейской группы государственного администрирования), «Этика и неподкупность управления: Трансатлантический диалог». Лювен, 2005; П. Нивенбург. Парадокс неподкупности. Общественная добросовестность, 2007, том 9, № 3; А. Старк. Конфликт интересов на государственной службе в США. Гарвард, Кембридж, 2000.

репутационные риски для организации и ее должностных лиц, также не стоит допускать появления конфликта интересов. Так как восприятие конфликта интересов может подрывать доверие к процессу принятия государственных решений, лица, отвечающие за принятие решений, должны в ходе принятия решений по конкретным вопросам учитывать и общественное восприятие. Есть расходы, сопряжен-

ные с недопущением таких конфликтов и расходы на предотвращение, оценку таких рисков и управление последними. Также сопряжены с расходами все виды реального вреда, возникающего в ситуации конкретного конфликта, так как в большинстве сфер государственного управления требуются реалистичные, контекстуально оправданные и соразмерные ответные действия<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Правовые инструменты ОЭСР, стр. 7.



## 2. ПОЧЕМУ ЭТО ВАЖНО?

---

**По данным Совета Европы, выборные представители больше, чем другие представители власти, подвержены целому ряду конфликтующих интересов. Это связано с тем, что они, как правило, занимают важные руководящие должности и обладают соответствующим влиянием, регулярно взаимодействуют с частным сектором, принимают финансовые решения, осуществляют важные функции в разного рода советах, агентствах или комитетах, располагают информацией по важным вопросам, распределяют гранты из государственного бюджета и реализуют служебные назначения<sup>13</sup>.**

В последнее время сократилась дистанция между государственным и частным сектором. Вероятность возникновения конфликтов интересов возрастает по мере роста взаимодействия между этими двумя секторами. Проблема может усугубляться в неболь-

ших странах или маленьких регионах, где граждане чаще имеют тесные личные связи.

Чаще всего встречаются следующие аргументы в пользу регулирования конфликта интересов:

- > Обслуживание государственных интересов. Это означает, что государственные должностные лица должны действовать в большей степени на основе законов и правил, чем в своих личных целях.
- > Необходимость обеспечения прозрачности и строгого контроля Государственные должностные лица должны обеспечивать открытость и последовательность в процессе разрешения ситуаций конфликта интересов. Помимо государственной службы как таковой, должны пользоваться уважением такие ценности, как бескорыстие, беспристрастность и порядочность.
- > Развитие практики личной ответственности и личного примера Это означает, что государственные должностные лица должны в любых ситуациях поступать таким образом, чтобы их порядочность служила примером для других должностных лиц и общества.
- > Популяризация организационной культуры, не толерантной к конфликтам интересов. Другими словами, государственные/муниципальные организации должны насаждать и поддерживать культуру открытого взаимодействия, диалога и порядочности. Для поощрения эффективного контроля и управления конфликтами интересов учреждения должны обеспечивать и реализовывать в своей рабочей среде необходимые управленческие подходы, процессы и практические решения<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Рекомендации Совета Европы, № 6.

<sup>14</sup> Рекомендации Совета по применению руководящих принципов ОЭСР по управлению конфликтом интересов на государственной/муниципальной службе. ОЭСР, 2019, параграф 16.

### 3. СПОСОБЫ ПРАВИЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ КОНФЛИКТАМИ ИНТЕРЕСОВ.

---

**По мнению ОЭСР, создание парадигмы действующей политики управления конфликтами может оказаться сложной задачей. Для разрешения конкретного конфликта необходимо выявить соответствующие факты, применить соответствующие законы и меры, а также различать ситуации «объективно существующего», «кажущегося», «настоящего» и «потенциального» конфликта. Все это требует владения определенными навыками и понимания многих факторов, которые обычно сопутствуют таким ситуациям<sup>15</sup>.**

- В Резолюции 434 (2018) Совет Европы предлагает перечень правовых инструментов, которые могут применяться для управления конфликтами интересов:
  - > информирование о методах обеспечения соблюдения этических норм на государственной службе и применение этих методов, которые включают в себя как управление корпоративной этикой, так и внешние инструменты защиты этических норм;
  - > организация независимых комитетов по этике для проверки финансовой деятельности членов (правительственных структур), выявления потенциальных проблем и предложения мер по их устранению до момента обнародования деклараций о личных доходах. В сферу их внимания входят дополнительные места работы, личные доходы, акции или инвестиции, которые потенциально могут войти в противоречие с занимаемой должностью, предыдущие места работы и информация о деятельности партнеров;
  - > определение правил принятия подарков и приглашений с учетом поста, занимаемого должностным лицом или госслужащим, с тем, чтобы исключить внешнее воздействие на процесс принятия решений и гарантировать беспристрастность в таких сферах, как закупки;
  - > поощрение упреждающего информирования, опережающего запрос со стороны общества, повышение подконтрольности, прозрачности и открытости местных и региональных властей и укрепление общественного доверия;
  - > меры по защите конфиденциальности информации должны сопровождаться подходящими мерами по разрешению выявленных конфликтов интересов;
  - > оддержка и вложения в «мягкие» инструменты, такие как этическое лидерство;
  - > инвестирование в передовые механизмы управления персоналом, позволяющие отслеживать и регулировать процессы миграции кадров между частным и государственным сектором;
  - > проведение плановых оценок персонала, позволяющих оценить социальные установки сотрудников и культивировать здоровый моральный климат в организации;
  - > содействие раннему и своевременному информированию о потенциальных конфликтах интересов, например, путем декларирования доходов выборных представителей местной и региональной власти и высокопоставленных государственных должностных лиц до и во время пребывания в должности;

---

<sup>15</sup> Правовые инструменты ОЭСР, стр. 7.

- > внедрение электронных систем для упрощения обработки и облегчения работы с декларациями о доходах;
- > консультации при составлении правил и положений о конфликтах интересов со всеми заинтересованными сторонами на местном и региональном уровне — с тем, чтобы такие регламенты максимально соответствовали уже реализованным решениям;
- > повышение уровня горизонтального и вертикального взаимодействия с другими уровнями правительства для обеспечения координации действий с другими механизмами мониторинга и правоприменения;
- > привлечение гражданского общества, НПО и национальных ассоциаций местных и региональных органов власти к обучению и проведению тренингов для персонала в области этики и урегулирования конфликтов интересов, что позволит повысить осведомленность служащих о существующих правилах и научить их предвидеть потенциальные нарушения служебной этики;
- > приглашение национальных ассоциаций местных и региональных властей для оказания помощи в разработке всеобъемлющей нормативной базы и внесению вклада в ее развитие и понимание — с тем, чтобы повысить осведомленность о мерах по предупреждению конфликтов интересов на местном и региональном уровне;
- > а также принятие решения о создании согласованной и эффективной системы предотвращения, раскрытия и мониторинга конфликтов интересов<sup>16</sup>.

Страны имеют в своем распоряжении множество инструментов. В числе прочих это экономические, юридические, мотивационные и управленческие инструменты. Некоторые классификации выделяют в особую группу методы «кну́та и пряника» или «мягкие и жесткие правовые» подходы<sup>17</sup>.

Применение законов является преобладающей формой регулирования. Тогда как большинство государств-членов ЕС приняли общие законы против коррупции и мошенничества, некоторые из них также приняли отдельные законы и постановления, посвященные конфликтам интересов, которые распространяются на все государственные органы. И все же в большинстве стран для разных учреждений действуют разные правила. Разные учреждения также чаще всего принимают этические кодексы независимо друг от друга, и только в некоторых странах Европейского Союза есть этические кодексы, распространяющиеся на конкретный сектор государственной власти<sup>18</sup>.

Этический кодекс — это один из ценнейших инструментов в управлении конфликтами интересов.

Основная польза такого кодекса заключается в том, что все этические нормы объединены в одном документе, что делает рамки поведения в организации более четкими. Однако для этих кодексов свойствен более слабый механизм обеспечения исполнения по сравнению с другими инструментами, и их соблюдение часто зависит от уровня доверия внутри организации. Этические нормы, закрепленные в таких кодексах, действуют лишь в том случае, когда они развивают мотивацию к соблюдению этики поведения в реальной жизни. В этом смысле этика должна пониматься как постоянный процесс инклюзивного руководства, изучения и обучения. По мнению Дойга и Уилсона, быстрый эффект по этой причине маловероятен<sup>19</sup>.

Кодексы этики (этического поведения) могут различаться. Хенкель ссылается на три типа этических кодексов. Первый (кодекс намерений) содержит формулировку идеалов, к которым практикующие должны стремиться. Вместо концентрации на нормах правильного и неправильного акцент сделан на полнейшей реализации человеческих достижений. Второй, обучающий, кодекс призван подкреплять

<sup>16</sup> Резолюция Совета Европы 434 (2018), параграф 7.

<sup>17</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы, параграф 43.

<sup>18</sup> К. Деммке, М. Бовенс, Т. Хенекль. Регулирование конфликтов интересов для лиц, занимающих государственные должности в Европейском Союзе — сравнительное исследование правил и стандартов профессиональной этики для лиц, занимающих государственные должности в ЕС-27 и учреждениях ЕС. Европейский институт государственного управления, 2008.

<sup>19</sup> А. Дойг, Дж. Уилсон. Эффективность кодексов поведения. Деловая этика: европейский обзор, 1998, № 7 (3).

понимание содержащихся в нем положений комментариями и толкованиями. Осознанные усилия прилагаются для того, чтобы продемонстрировать, какую пользу может приносить кодекс при решении этических проблем, связанных с профессиональной практикой. И, наконец, нормативный кодекс, включающий набор подробных правил, регулирующих профессиональное поведение и используемых в ка-

честве основы при рассмотрении жалоб. Предполагается, что можно обеспечить выполнение таких правил с помощью системы мониторинга и применения ряда санкций. При всех концептуальных различиях любой кодекс может на практике сочетать свойства всех трех типов<sup>20</sup>. По мнению Деммке, Бовенса и Хенекля, этические кодексы могут быть:

- > юридически обязательными или исполняемыми добровольно;
- > содержащими лишь желательные нормы; ориентированными на исполнение или нормативными;
- > относящимися к сфере обучения персонала или сфере связей с общественностью;
- > объединяющим инструментом или методическим руководством по внедрению этики;
- > в комплексе с системой санкций либо без сопутствующих механизмов удерживания;
- > подробными или обобщенными/краткими<sup>21</sup>.

При составлении такого кодекса важно совещаться со всеми ключевыми участниками и задействовать все ключевые фигуры на этапе разработки кодекса. Если кодекс и его цели сформулированы в процессе, в котором принимали участие сотрудники разного ранга, он с большей вероятностью будет иметь благоприятный результат — так как сотрудники были привлечены к разработке кодекса и, скорее всего, будут его соблюдать. Включенность сотрудников разного уровня в процесс составления кодекса может быть залогом того, что содержание кодекса будет изложено в легкой для понимания и исполнения форме<sup>22</sup>.

Как видим, правила и стандарты могут также иметь побочные эффекты — как отрицательные, так и положительные — например, улучшение результатов развития общества, но также и усиление бюрократии, канцелярщины и административного бремени. Правила в отношении конфликта интересов могут на практике противоречить другим правам, быть не-

работоспособными или контрпродуктивными и могут создавать препятствия для привлечения опытных людей на государственные должности. ОЭСР предупредила об отрицательных последствиях чрезмерно строгих подходов, излишних запретов и ограничений. Таким образом, современная политика в отношении конфликта интересов должна обеспечивать баланс между необходимостью нормативного регулирования вопросов, связанных с конфликтом интересов, с одной стороны и гарантией личной и организационной свободы и гибкости, с другой стороны<sup>23</sup>.

Однако организации могут разрабатывать системы, процессы и стратегии для поощрения и поддержки такого поведения. Здесь акцент переносится от расстановки отдельных сотрудников к возможности создания соответствующих организационных структур и стройных систем управления порядочностью. В настоящее время ученые склонны сойтись во мнении о том, что порядочность является сферой ответственности организации и руководства<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> М. С. Франкель, 1989. Профессиональные кодексы: Почему, как и с каким эффектом? // Журнал деловой этики, № 8, 1989.

<sup>21</sup> Деммке и др., стр. 144.

<sup>22</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы, параграф 76.

<sup>23</sup> ОЭСР, Управляя конфликтами интересов, 31 марта 2006 г., стр. 8, титульный лист

<sup>24</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы 423 (2018), параграф 45.

## 4. ЗЛОБОДНЕВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КОНФЛИКТОМ ИНТЕРЕСОВ

---

**Одна из проблем в области регулирования конфликтов интересов заключается в том, что новые формы партнерства между правительством и частным сектором, а также растущее взаимодействие правительства с гражданским обществом приводят к тому, что конфликты интересов принимают новые формы и создают новые проблемы для политиков и государственных менеджеров. Ситуации конфликта интересов не могут быть предотвращены простым запретом всех частных интересов государственных служащих. Вместо этого государственные должностные лица должны нести персональную ответственность за выявление и разрешение проблемных ситуаций, а государственные учреждения должны обеспечивать реалистичную нормативную базу, устанавливать обязательные стандарты соблюдения и создавать эффективные системы управления. Также они должны проводить обучение и следить, чтобы должностные лица реально соблюдали букву и дух этих стандартов<sup>25</sup>.**

Иногда конфликт интересов возникает в ситуациях, когда человек обладает несколькими различными ролями, и, по выражению Совета Европы, можно сказать, что он носит две шляпы. В большинстве стран это может относиться к законодателям, которые могут заниматься профессиональной деятельностью наряду с занимаемыми постами парламентариев. В целом, когда кто-то занимает более одной официальной роли, ему, вероятно, будет сложно удерживать эти роли в изолированном состоянии<sup>26</sup>.

По мнению Совета Европы, необходимо радикальное изменение традиционных подходов к регулированию конфликта интересов. В будущем для управления конфликтами интересов нужна будет гораздо лучшая комбинация подходов «сверху вниз» и «снизу вверх», усиление фокуса на единой системе добросовестного поведения в организации, а также более мягкие инструменты<sup>27</sup>. Страны должны также понимать, что для эффективного управления конфликтами интересов необходимы интегративные меры, включающие не только регулирование и санкции, но также инструменты методической помощи, профилактики, стимулирования, этической культуры, командования и руководства.

Еще один важный вопрос, который, по мнению Совета Европы, следует учитывать, заключается в том, что есть четкая корреляция между регламентацией конфликтов интересов и развитием доверия; чем ниже уровень доверия, тем более зарегламентированы конфликты интересов. Таким образом, правила, регулирующие конфликт интересов,— это инструмент, который неявным образом говорит о том, что их установили по причине потенциального недоверия и конфликта в группе. Это создает впечатление, что люди не способны доверять друг другу. Поскольку политика в отношении конфликта интересов по своей сути является политикой недоверия, неясно, как она может способствовать повышению доверия к выборным представителям и государственным учреждениям. Чем больше правил и стандартов вводится, тем чаще правила и стандарты подвержены нарушениям. Следовательно, средства массовой информации и общественность могут видеть в этом признак понижения этических стандартов. К тому же было замечено, что вместо уменьшения числа случаев неэтичного поведения (неэтичным объявляется поведение, прежде не выходящее за рамки правил), абсолютное количество скандалов и случаев неэтичного поведения возрастает. И из-за этого создается впечатление, что государственные служащие ста-

---

<sup>25</sup> Правовые инструменты ОЭСР, стр. 8.

<sup>26</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы, параграф 12.

<sup>27</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы, параграф 33.

новятся все более непорядочными. Однако более высокие этические стандарты приводят к улучшению общей этической ситуации в сфере государственной службы. Таким образом, существует четкая корреляция между регламентацией конфликта интересов и развитием доверия: чем ниже уровень доверия к государственным учреждениям, тем сильнее тенденция к управлению конфликтами интересов с помощью подробных правил<sup>28</sup>. Там, где уровень доверия высок, граждане с большей охотой принимают правило, разрешающее руководителю нанять своих родственников, если о таком родстве сообщается заблаговременно. Впрочем, в обществах, где уровень доверия низок и общественность относится к властям с подозрением, более подходящим инструментом было бы правило, запрещающее прием родственников на работу<sup>29</sup>.

Для обеспечения реальной эффективности нормативно-правового регулирования недостаточно узаконить соответствующие инструменты, необходимо также обеспечить их понимание и применение. Например, новые т.н. «мягкие» инструменты часто считаются менее эффективными просто потому, что они менее известны. Положительное впечатление о действенности того или иного инструмента только возрастает, если данный инструмент действительно применяется на практике. Например, если проводятся тренинги по этическому поведению в ситуации конфликта интересов, это также считается более эффективным. Если анализ риска действительно предпринимается, то его эффективность будет считаться намного более высокой, чем если бы эффективность этого инструмента рассматривалась только теоретически<sup>30</sup>. Решение о том, какой инструмент будет наиболее эффективным для управления конфликтом интересов, часто зависит от организационной культуры и экспертного органа. Например, политики оценивают эффективность инструментов иначе, чем администраторы, а в полицейском управлении может быть иная точка зрения, чем в министерстве.

Это подтверждает аргумент о том, что наличие незыблемого этического кодекса для государственного сектора в целом может быть недостаточным, а в некоторых случаях и неприемлемым. Поэтому рекомендуется использовать этические кодексы на основе организационного принципа.

Совет Европы подчеркивает, что хотя в большинстве европейских стран установлены правила, регулирующие управление конфликтами интересов, однако «в результате мы слишком часто имеем дело с избыточностью правил и положений, соблюдение которых бывает сложно контролировать и обеспечивать»<sup>31</sup>. Хотя многие государства — члены ЕС ввели законы, регулирующие конфликты интересов на местном и региональном уровнях, эффект таких законов остается по большей части неизвестным<sup>32</sup>.

Наконец, бытует и такое мнение, что этика — личное дело каждого, поэтому конкретное законодательство, регулирующее этические нормы, не может иметь положительного эффекта в принципе, а служит только для устрашения и наказания. По словам Джонстона, правовые нормы игнорируют существенные аспекты представлений о морали и справедливости в обществе в целом, игнорируя жизненно важные компоненты руководства и подконтрольности в государственном управлении. Системы, которые сосредоточены на правилах, соблюдении и санкциях, легче внедрить, они недвусмысленны и представляют собой полезный инструмент для политиков в ответ на общественные требования, возникающие после отдельных коррупционных скандалов. Кроме того, контроль за соответствием нормам дает в руки высшего руководства юридические щиты и дает возможность использовать правовые нормы для того, чтобы предъявлять обвинения в нарушении закона вместо того, чтобы выявлять систематические организационные сбои в работе руководства и недостаточную подконтрольность<sup>33</sup>. Это иногда может происходить даже без умысла.

---

<sup>28</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы 423 (2018), параграфы 19–20.

<sup>29</sup> Р. Э. Мессик. Политические соображения при составлении проекта закона в области регулирования конфликта интересов. Цит. по: Жан-Бернар Оби и др. Коррупция и конфликт интересов. Коррупция и коллизии интересов, исследования в области корпоративного права и правовой культуры, 2016.

<sup>30</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы 423 (2018), параграфы 39–40.

<sup>31</sup> СЕ. Конфликты интересов на местном и региональном уровне, стр. 1.

<sup>32</sup> Рекомендации СЕ 423 (2018), № 4.

<sup>33</sup> М. Джонстон. Сохраняя ответы, меняя вопросы: пересмотр определений коррупции. Цит. по: Политише Фиртельяресцайтшриффт (Politische Vierteljahreszeitschrift), 2005.

- В июне 2017 года вновь избранное французское правительство обнародовало свой новый «Закон о морализации» (доверии) в политической жизни, принятие которого было обещано новым избранником Эммануэлем Макроном как средство оздоровления французской политики, пережившей серию скандалов на почве махинаций. Министр Байру сказал, что законопроект предназначен не для «решения личных моральных проблем», а для разрешения конфликта интересов. Новый закон сосредоточен на сфере конфликта интересов и вводит запрет о приеме на работу членов семей для лиц, избранных в парламент, представителей местных органов самоуправления и высокопоставленных государственных служащих, которые должны делать заявления о личной заинтересованности. Вместо того, чтобы получать денежные средства под отчет для покрытия расходов без необходимости их обоснования, они должны будут предъявлять квитанции на возмещение потраченных средств. Любое лицо, осужденное за преступление или правонарушение, связанное с его честностью, лишается права занимать государственные должности в течение 10 лет. Все-го через день после презентации нового законопроекта президент Франции столкнулся с затруднением, поскольку одного из его министров убедили уйти в отставку из-за сделки с недвижимостью. Случай показывает, что законы о конфликте интересов также стали политическим инструментом<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> ОЭСР, Управляя конфликтами интересов, 31 марта 2006 г., стр. 41 <https://rm.coe.int/booklet-a6-conflicts-of-interest-coll-public-ethic-en/1680907923>,

## 5. ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ КОНФЛИКТАМИ ИНТЕРЕСОВ

---

В целом, понятие конфликта интересов расширяется. По мнению Совета Европы, тенденции ко все более широкому пониманию конфликта интересов приводят к повсеместному обнаружению конфликтов интересов в жизни общества. Тем не менее, никто не знает наверняка, как связаны тенденции к усилению ценностных конфликтов и ценностных дилемм с развитием конфликтов интересов. По словам Анечарика и Джейкобса, «общественные стандарты морали также стали намного строже ... Ранее приемлемое поведение ... теперь считается неэтичным, а ранее неэтичное поведение считается теперь преступным<sup>35</sup>».

По мнению Совета Европы, большего воздействия можно добиться, используя ценностные подходы, ориентированные на образование, обучение и прозрачность<sup>36</sup>. Так, образовательные программы, тренинги, семинары и другие формы содействия государственным служащим могут в совокупности внести вклад в повышение осведомленности последних в отношении правил и процедур, используемых в борьбе против конфликтов интересов<sup>37</sup>.

Несмотря на ранее упомянутые сомнения, касающиеся излишней зарегламентированности и неочевидной пользы тщательной регламентации конфликта интересов, Совет Европы считает, что регламентирование конфликта интересов пользуется успехом. В этой связи идеи о сокращении объема регламентирования представляются рискованными с политической точки зрения и могут вызывать противоречия. Кроме того, своды этических правил принимают все более политизированный характер, потому что общество приветствует строгие этические правила для политиков. Политики знают, что предложения по ужесточению этических правил для политиков будут одобрены гражданами, т.к. в них отражается широко распространенное в Европе мнение о воз-

растающем уровне коррупции во всех обществах. Действительно, поддержка более высоких этических стандартов, как правило, используется в качестве обязательного элемента избирательных кампаний в европейских странах<sup>38</sup>.

Однако такой энтузиазм по поводу нормативно-правовой базы может иметь двоякие негативные последствия. Во-первых, этику можно использовать как инструмент для публичного осуждения политических оппонентов. Чем детальнее правила, тем больше вероятность того, что любое из них может быть нарушено даже случайно. И тогда можно обвинить оппонента в неэтичном поведении, которое, как объяснялось выше, может быть ошибочно приравнено к коррупции. Во-вторых, этика может вызвать моральную стигматизацию политиков, поскольку на них распространяются подробнейшие этические нормы, и как описано выше, политики также становятся объектами недоверия.

Текущие направления развития общества в сторону большей индивидуализации, цифровизации, интернационализации и интенсификации также порождают новые риски, угрожающие этическому поведению в государственном секторе. Текущая полемика о конфликте интересов сосредоточена на том, насколько релевантны действующие стратегии и инструменты. Таким образом, растущий интерес к конфликтам интересов еще не привел к единому мнению относительно наилучшего способа управления ими в различных контекстах, ситуациях, секторах, категориях служащих и относительно правильного выбора инструментов реализации принципов. По словам Джарвиса и Томаса, необходимо установить, «какие виды вознаграждений или штрафов лучше всего подходят для создания стимулов к ответственному и контролируемому поведению, включая стремление к совершенствованию»<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Рекомендации Совета Европы 423 (2018), № 10.

<sup>36</sup> СЕ. Конфликты интересов на местном и региональном уровне, стр. 1.

<sup>37</sup> Рекомендации Совета Европы 423 (2018), № 5.

<sup>38</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы, параграфы 22–23.

<sup>39</sup> Джарвис, М. Д., Томас, П. Г. Пределы ответственности: чего можно и чего нельзя достичь в диалектике подконтрольности? Университет Далхаузи, Галифакс (Канада), 2009.



## 6. ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН В УПРАВЛЕНИИ КОНФЛИКТАМИ ИНТЕРЕСОВ

---

Страны сильно отличаются друг от друга в отношении политики прозрачности, полномочий различных комиссий и комитетов по этике, требований к обучению и раскрытию информации (например, декларирование личных доходов, декларирование доходов семьи, декларирование личного и семейного имущества и т.д.). К тому же важные различия существуют между правилами и стандартами в области норм приема на работу после службы в государственных органах (наличие периода охлаждения, строгие или гибкие ограничения либо их отсутствие и контроль

за деятельностью лиц, оставивших государственную службу), требований, связанных с полным или частичным ограничением и контролем за получением подарков и других форм вознаграждений, ограничением на владение недвижимостью в отношении должностных лиц и членов их семьи, а также с выводом инвестиций<sup>40</sup>.

Рассматривая вопрос о введении нормативных актов по управлению конфликтом интересов большинство стран задаются следующими вопросами:

- > Какие потребности будут закрыты? Решаемые проблемы, связанные с конфликтом интересов, могут быть разделены на четыре категории, как-то: конфликты, связанные с исполнением служебных обязанностей (деятельностью, обусловленной спецификой учреждения); конфликты, связанные с политической деятельностью (например, если должностное лицо намерено баллотироваться на выборах); другими видами деятельности (прочие общественные функции, благотворительная деятельность и т.д.); а также финансовые интересы.
- > В какой момент должны закрываться проблемы? Это должно происходить до вступления чиновника в должность (pre-office), во время выполнения должностных обязанностей (in-office) и после освобождения от должности (post-office).
- > На кого должны быть направлены правила? Этические предписания адресованы государственным служащим. Однако в некоторых ситуациях, чреватых конфликтом интересов, также задействуются члены семьи государственного служащего или иные связанные с ним лица (например, партнеры, друзья и коллеги по предшествующей работе).
- > Как обеспечить соблюдение правил? Этические правила обычно включают в себя пункты о предотвращении конфликтов интересов (к примеру, с помощью тренингов), о внутреннем контроле соблюдения (т.е. на рабочем месте), внешнем контроле (к примеру, путем отчетов перед сторонними органами) и о санкциях (т.е. последствиях неэтичного поведения)<sup>41</sup>.

В этой части обзор стратегий конфликта интересов в отдельных европейских странах (Эстонии, Польши, Италии, Германии, Латвии, Испании, Мальте, Чешской Республике, Румынии и Франции) будет разбит на 6 подразделов: декларирование имущества, доходов, обязательств и заинтересованности; политика в отношении подарков; периоды охлаждения (запре-

та на внештатную работу в органах государственной власти после увольнения с официальной должности); обязанность выйти в отставку; запрет или ограничение на занятие определенными видами деятельности; организации, обеспечивающие эффективность регламентов в области конфликта интересов.

---

<sup>40</sup> ОЭСР, Управляя конфликтами интересов, 31 марта 2006, стр. 39-40.

<sup>41</sup> Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы, параграф 35.

## 6.1. Декларирование имущества, доходов, ответственности и интересов

---

В европейских странах нет унифицированного правила о необходимости декларировать интересы и имущество. Некоторые страны применяют одинаковые правила ко всем представителям государственного сектора (например, Литва, Румыния, Эсто-

ния, Латвия, Италия), а некоторые устанавливают более строгие требования к членам парламента при отсутствии и меньшем числе требований к остальным категориям государственных должностных лиц (Германия, Испания, Мальта и др.).

Применительно к депутатам в большинстве рассматриваемых стран установлены требования либо декларировать имущество, либо декларировать и имущество, и возможные конфликты интересов.

- В Эстонии раздел 21 (1) «Закона о статусе члена парламента» налагает на членов парламента обязанность по декларированию принадлежащих им акций в соответствии с Законом о противодействии коррупции (ЗПК). Смысл подачи деклараций состоит в том, чтобы получить информацию об экономических интересах должностных лиц, включая членов парламента, которые могут спровоцировать конфликт служебных и личных интересов, совершение коррупционного деяния или создание связей, чреватых коррупционными рисками. Под декларацией экономических интересов понимается документ, в котором должностное лицо декларирует свою собственность, имущественные и другие обстоятельства, позволяющие определить его/ее экономические интересы и финансовое положение.
- Декларация распространяется на личное имущество депутата, а также на совместное имущество супругов и включает, в частности, сведения о: недвижимом имуществе (включая строения и их части до момента внесения в земельный кадастр); транспортных средствах, поставленных на государственный учет; акциях и других ценных бумагах; долгах и обязательствах, если сумма долга превышает зарплату за шесть месяцев или 3500 евро в год; прочих доходах, облагаемых налогом, и доходах от дивидендов; банковских счетах. В случае подписания брачных имущественных договоров, в течение одного месяца со дня их вступления в силу (или внесения в них изменений), депутаты Парламента обязаны предоставить копию договора, внесенного в реестр брачного имущества, в банк деклараций об активах<sup>42</sup>.
- В Польше члены парламента несут обязанность по декларированию своего имущества. В декларациях об имуществе необходимо указывать информацию о раздельном и совместном с партнером по браку имуществе члена парламента, в частности, о денежных средствах, недвижимости, участии в частных или коммерческих товариществах, акциях и долях в коммерческих обществах, имуществе, приобретенном у Государственного казначейства, у других государственных юридических лиц, органов местного самоуправления, их объединений или коммунального юридического лица, реализованном в ходе тендера, а также об осуществляемой хозяйственной деятельности / должностях, занимаемых в коммерческих обществах; доходах от трудовой или иной приносящей доход деятельности или занятий, с указанием сумм, полученных от каждого из вышеперечисленных видов деятельности (но не времени, потраченного на такую деятельность); движимом имуществе стоимостью более 10.000 злотых/приблизительно 2400 евро; денежных обязательствах стоимостью более 10.000 злотых/приблизительно 2400 евро, в том числе кредитах и займах, с указанием сроков и условий, на которых они были предоставлены. Сведения об изменениях в перечне имущества в дополнение к уже зарегистрированной информации должны подаваться в течение 30 дней<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Эстония, стр. 15. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5>.

<sup>43</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша, стр. 20–21. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7b1d>

- В Италии декларирование информации о собственности для членов парламента регламентируется Законом № 441/1982 и Декретом № 149/2013. Так, требуется раскрытие информации об имуществе для определенного круга должностных лиц, включая сенаторов и депутатов. А именно, депутаты должны подавать в Бюро соответствующей Палаты декларации за каждый год срока своих депутатских полномочий, включающие сведения о своих имущественных правах на недвижимое имущество и активы, занесенные в государственные реестры, акции в корпорациях, доли в акционерном капитале компаний, а также подавать копию последней налоговой декларации в отношении доходов, облагаемых подоходным налогом с физических лиц<sup>44</sup>.
- В Германии депутаты бундестага обязаны в трехмесячный срок с момента получения статуса депутата, а также при возникновении изменений или дополнений в течение избирательного срока представлять Президенту Бундестага декларации о заинтересованности. Здесь применяются положения пункта 44а (4) Закона о правовом статусе членов Бундестага, в котором говорится, что деятельность, предшествующая принятию депутатских полномочий, а также деятельность и доходы, имеющие место наряду с осуществлением таких полномочий, которые могут указывать на пересечение интересов, влияющее на осуществление упомянутого мандата, подлежат раскрытию и опубликованию в соответствии с Кодексом служебной этики.
- Таким образом, основными объектами системы обязательного декларирования для депутатов являются «деятельность и доходы».
- Правило 1 Этического кодекса в сочетании с Правилами его применения определяют объем информации, который должен быть предоставлен Президенту, включая сведения о последней занятости, деятельности в качестве члена правления, наблюдательного, административного или консультативного совета или другого органа компании, о предприятии, действующем в другой юридической форме, или о корпорации или учреждении, действующем в соответствии с публичным правом; все виды вознаграждаемой деятельности, осуществляемые параллельно с исполнением парламентских функций, либо в качестве самозанятого, либо в качестве наемных работников; деятельность в учредительных органах предприятий, государственных корпораций и учреждений, клубах, ассоциациях и аналогичных организациях, а также в фондах, не имеющих сугубо местного значения. Сюда относятся все виды управленческих или консультативных органов, такие как советы директоров, наблюдательные советы, административные советы и консультативные советы. Кроме того, также учитывается наличие или заключение соглашений, согласно которым депутату парламента поручается определенная деятельность или в рамках которых он получает денежные выгоды во время или после статуса депутата Бундестага; участие в предприятиях (частных корпорациях (Kapitalgesellschaften) или товариществах (Personengesellschaften)), если член парламента владеет более 25% прав голоса в соответствующем предприятии.
- Помимо обязательства раскрывать информацию о деятельности и доходах, правило 4 Кодекса поведения требует от членов парламента докладывать Президенту Бундестага о любых полученных ими подарках или двух и более подарках от одного и того же дарителя. Такая информация должна предоставляться, если общая стоимость подарков превышает 5000 евро в пределах одного календарного года. Этот же порог применяется к обязательству раскрывать денежные средства, получаемые в связи с межпарламентской или международной деятельностью для участия в мероприятиях, проводимых с целью переда-

---

<sup>44</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Италия, стр.21. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>

чи политической информации или изложения позиций Бундестага или его парламентских групп, или для представления интересов Бундестага<sup>45</sup>.

- В Латвии правила, применимые к конфликту интересов государственных должностных лиц, установлены в Законе о конфликте интересов. Дополнительные инструкции для депутатов содержатся в Этическом Кодексе Сейма. Согласно Закону о конфликте интересов (статья 12), государственным должностным лицам запрещается каким-либо образом влиять на любое другое государственное должностное лицо с целью использования их служебного положения в личных или финансовых интересах, а также в интересах своих родственников или контрагентов (сторон, с которыми должностными лицами заключен договор). Государственные должностные лица должны информировать вышестоящий или коллегиальный орган [...] в письменной форме и незамедлительно о финансовых или коммерческих интересах, имеющихся у них или их родственников, как только таковые интересы возникают. В частности, они должны сообщать о: (а) любых интересах (финансовых или частных), которые имеются у них или у кого-либо из их родственников в связи с осуществлением любых действий в рамках их служебных обязанностей; (б) любых коммерческих интересах, которые имеются у них или у кого-либо из их родственников в компании, получающей государственные (от лица государственных или местных органов власти) контракты, финансовые ресурсы, гарантированные кредиты, приватизационные фонды и т.д., за исключением случаев, когда они распределяются в результате открытого конкурса. К таким интересам относятся владение компанией, владение акциями или долями, участие в качестве партнера или члена наблюдательного, контрольного или исполнительного совета. После получения такой информации вышестоящий или коллегиальный орган возлагает обязанности и функции соответствующего государственного должностного лица на другое государственное должностное лицо<sup>46</sup>.
- В Испании члены парламента должны заполнять две отдельные формы для декларирования (а) своих финансовых интересов и активов и (б) своей внеслужебной деятельности. Их нужно подавать в начале и в конце срока действия мандата и обновлять в обязательном порядке всякий раз, когда возникают изменения. Обязанность по декларированию не распространяется на супругов/партнеров или других родственников членов парламента. С 2011 года декларации являются общедоступными и публикуются онлайн<sup>47</sup>.
- Вместе с тем ГРЕКО сочла, что в имеющихся требованиях к декларациям отсутствуют некоторые элементы, которые могут оказаться важными для более четкого выявления потенциальных или фактических конфликтов интересов. Несмотря на то, что уже были предприняты определенные меры по повышению прозрачности (а именно, информирование общественности о поездках за счет организации), ГРЕКО продолжает указывать на ряд деталей, отсутствующих в требованиях к финансовой декларации, как-то: рыночная стоимость недвижимости и транспортных средств, названия компаний, в которых у декларанта есть акции и паи; процентные ставки, выплачиваемые по кредитам, полученным от финансовых учреждений; информация о полученных подарках; доход (даже полученный в качестве возмещения убытков), получаемый в результате дополнительной деятельности<sup>48</sup>.
- На Мальте вопросы, связанные с декларированием доходов, регулируются Этическим Кодексом. В соответствии с этим кодексом (статьей 5), член парламента, имеющий профес-

---

<sup>45</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Германия, стр. 21–24. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

<sup>46</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. Стр. 32–33 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6d36>

<sup>47</sup> Доклад ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки, Испания, стр. 17 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca048>

<sup>48</sup> ГРЕКО 4 отчет о соответствии, Испания, стр. 5.

сиональную заинтересованность, в том числе в связи с его занятием консультированием, управлением или любой — материальной или иной — связью с лицами, группами или компаниями, которые имеют прямую заинтересованность в законе, находящемся на рассмотрении Палаты, должен заявить в Палату о своей заинтересованности при первой же возможности, до того как будет проведено голосование по законопроекту во втором чтении<sup>49</sup>.

- Согласно Этическому Кодексу, все члены парламента в апреле каждого года должны подавать декларацию с указанием сведений о своей работе или профессии, наименовании работодателя, недвижимом имуществе (но не ценностях), принадлежащем им самим или их супругам и несовершеннолетним детям, а также об акциях коммерческих предприятий, инвестициях и денежных средствах, размещенных на банковских депозитах. Кодекс также требует от депутатов декларировать пребывание в должности директора или иных официальных должностях в коммерческих компаниях, ассоциациях, советах, кооперативах или о других формах имущественных интересов. Им также необходимо декларировать все оплачиваемые поездки за границу. Не предъявляется требований по декларированию таких пунктов, как обязательства, подарки и гонорары (разовые денежные вознаграждения)<sup>50</sup>.
- В Чешской Республике в соответствии с разделом 8 Закона о конфликте интересов (ACI) депутаты (как и другие государственные должностные лица) должны заявлять о наличии личной заинтересованности, когда они подают обращения, заявления и петиции или уполномочены голосовать в любом конституционном органе, органах других государств или в любом органе территориального самоуправления. Они должны заявить о любой своей связи с рассматриваемым вопросом, указать на любую личную выгоду или вред, которые они могут получить или понести в результате того или иного решения, и указать, имеют ли они «какую-либо иную личную заинтересованность» в рассматриваемом вопросе. Данное правило не распространяется на «очевидные выгоды и заинтересованность». По мнению властей, к термину «любая иная личная заинтересованность» относятся преимущества или другие выгоды для лиц, не являющихся должностными лицами / депутатами, если последние действуют в их интересах. О личной заинтересованности необходимо заявить до начала рассмотрения вопроса, в ходе рассмотрения вопроса и самое позднее — до начала голосования. Каждая декларация становится неотъемлемой частью Протокола собрания. По словам представителей властей, депутаты могут обращаться за консультацией по вопросам конфликта интересов и требований по подаче деклараций в Комитет по мандату и иммунитету, Парламентский институт и правовой отдел соответствующей палаты<sup>51</sup>.
- В соответствии с разделами 10 и 11 Ассоциации финансовых рынков депутаты (как и другие государственные должностные лица) должны ежегодно (до 30 июня каждого следующего календарного года) и в течение 30 дней после окончания срока полномочий подавать «декларации об имуществе» и «декларации о доходах, подарках и обязательствах» в соответствующий регистрирующий орган, а в случае с депутатами — в Комитет по мандату и иммунитету соответствующей палаты<sup>52</sup>.
- В декларациях об активах депутаты (как и другие государственные должностные лица) должны указывать, приобрели ли они в течение своего срока пребывания в должности: —

---

<sup>49</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Мальта, стр. 13 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c8abe>

<sup>50</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Мальта. Стр. 15–16.

<sup>51</sup> Доклад ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки, Чешская Республика, стр. 15 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7d05319b>

<sup>52</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки. Чешская Республика, стр. 19.

права собственности или другие материальные права на недвижимость, с указанием стоимости такой недвижимости или стоимости приобретения в собственность или иные виды материальных прав на такую недвижимость, а также способа ее приобретения; — права собственности на движимое имущество, другие права или другие материальные ценности, с указанием способа приобретения такого движимого имущества, иных прав или иных материальных ценностей, если общая стоимость такого имущества, иных прав или иных материальных ценностей, приобретенных в течение одного календарного года, превышает 500 000 чешских крон / приблизительно 18 500 евро; эта сумма не включает движимое имущество, другие права или другие материальные ценности, стоимость которых не превышает 25 000 чешских крон / приблизительно 925 евро; — ценные бумаги или связанные с ценными бумагами права в соответствии со специальными правовыми нормами, если общая стоимость их приобретения превышает 50 000 чешских крон / примерно 1850 евро в случае одного эмитента или 100 000 чешских крон / примерно 3700 евро в случае, если эмитентов несколько; — доли в других коммерческих предприятиях, если стоимость таких долей превышает 50 000 чешских крон в случае участия в одном предприятии или 100 000 крон в случае участия в нескольких предприятиях. Должны быть указаны тип собственности, форма собственности, ее количество и способ приобретения, тип приобретенных ценных бумаг, их количество и эмитент, а также фирма / название и идентификационный номер компаний — держателей основных акций, а также количество принадлежащих держателям акций<sup>53</sup>.

- В декларациях о доходах, подарках и обязательствах должностные лица должны указывать, получили ли они в течение срока своих полномочий какие-либо доходы или другие материальные выгоды, если их общая сумма превышает 100 000 чешских крон / приблизительно 3 700 евро за один календарный год (в эту сумму не входят подарки, стоимость которых не превышает 10 000 чешских крон / примерно 370 евро); термин «доход или другая материальная выгода» включает, в частности, подарки (за исключением подарков, включенных в декларацию об активах), бонусы, доходы от бизнеса или другой доходной деятельности, дивиденды или другие доходы от участия в капитале коммерческой организации или от службы в коммерческой организации; сюда не включается заработная плата, премии или надбавки, на которые государственные должностные лица имеют право в связи с исполнением ими своих обязанностей на государственной службе согласно специальным правовым положениям; — наличие непогашенных финансовых обязательств (ссуды, кредиты, арендная плата, обязательства, вытекающие из договоров лизинга или кредиторская задолженность), если общая сумма таких обязательств превышает 100 000 чешских крон / приблизительно 3 700 евро на 31 декабря соответствующего календарного года<sup>54</sup>.
- В Румынии действует расширенная система декларирования доходов, собственности и интересов, которая регулируется законом № 176/2010. Закон распространяется на большую часть публичных должностных лиц и призван следить за тем, чтобы должностные лица не получали дополнительных источников дохода. Он также обеспечивает контроль за отчитывающимися лицами путем накладывания на них различных обязательств. Особого внимания заслуживают два типа деклараций. Бланк декларации об активах включает разделы для информации о недвижимости, движимом имуществе, активах и финансовой заинтересованности, долгах и обязательствах, подарках, а также о доходах и их источниках. Форма раскрытия информации о заинтересованности включает пункты о:
  - > должностях и функциях или участии в совмещаемой деятельности;

<sup>53</sup> Доклад ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия, Чешская Республика, стр. 1920. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7d05319b>

<sup>54</sup> Доклад ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Чешская Республика, стр. 20.



- > деловых контрактах с государственными органами;
- > любых других интересах или отношениях, которые могут приводить к конфликту интересов или приводят к нему;
- > долях в компаниях, коммерческих / государственных компаниях, кредитных учреждениях, товариществах, а также членстве в ассоциациях, фондах или других негосударственных учреждениях;
- > участия в профессиональной деятельности и / или союзах,
- > участия в управлении, администрировании и контроле в коммерческих компаниях, коммерческих / государственных компаниях с автономным управлением, кредитных учреждениях, товариществах, а также членстве в ассоциациях, фондах или других некоммерческих организациях;
- > определенных типов договоров, подписанных от своего лица или от лица субъекта, в котором декларант исполняет обязанности<sup>55</sup>.

■ Во Франции, начиная с 2014 года, членам парламента вменяется в обязанность подавать свои декларации в Высший Совет по прозрачности общественной жизни (НАТРВ). В декларацию входят десять отдельных разделов, среди прочих сюда входят движимое и недвижимое имущество, денежные счета и другие материальные ценности и финансовые продукты, «иные ценности» и обязательства; «движимое и недвижимое имущество и счета за рубежом», а также активы в единоличной или совместной с кем-либо собственности декларанта. Это заявление необходимо подать в течение двух месяцев.

■ Кроме этого, члены парламента должны подавать в НАТРВ декларацию, отражающую интересы или профессиональную (или неоплачиваемую) деятельность, которые член парламента хотел бы оставить за собой. Эта декларация также включает в себя десять разделов, которые охватывают следующие сферы: оплачиваемая деятельность, осуществляемая в настоящее время или осуществлявшаяся в течение предыдущих пяти лет, включая функции, исполняемые в правлениях частных или государственных органов, консультационная деятельность, прямые инвестиции в корпоративный капитал, добровольная или неоплачиваемая деятельность, а также текущая деятельность, осуществляемая супругом/супругой или партнером. Таким образом, доход супруга/супруги также должен быть включен в декларацию. Сюда также должна включаться информация о заинтересованности.

■ Декларация об активах остается наполовину конфиденциальной и с ней могут ознакомиться избиратели того округа, по которому был избран депутат. Однако некоторая информация остается полностью конфиденциальной, например, идентификационные данные третьих сторон, личные адреса и место нахождения недвижимости.

■ Хотя, по данным ГРЕКО, предпринятые изменения показывают некоторую степень прогресса, но при этом возросла и сложность системы. Более того, наблюдается недостаток информационной открытости на всех этапах процесса декларирования. Согласно рекомендации ГРЕКО декларации об активах, представляемые членами Национальной ассамблеи и сенаторами, нужно было сделать легко доступными для широких кругов общественности<sup>56</sup>. Однако эта рекомендация не была выполнена<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Доклад ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Румыния, стр. 21–22. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7d05>

<sup>56</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки, Франция, стр. 23–25. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808d64ba>

<sup>57</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Франция, стр. 14–15.

За непредоставление декларации, как правило, предусмотрена ответственность. Но, как уже упоминалось выше, необходимо проводить четкую грань между случаями нарушения формальных требований и незаконного обогащения в результате конфликта интересов.

- К примеру, в Эстонии факт непредоставления декларации в положенный срок означает неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, а также действие, дискредитирующее государственную организацию. При этом возникает дисциплинарная ответственность, предусмотренная законом (установленная не в отношении членов парламента) или административная ответственность, предусмотренная АСА. Подача подлежащей раскрытию декларации с нарушением сроков или указание в такой декларации неполных или ложных данных влечет наложение штрафа в размере до 300 штрафных единиц (1 200 евро)<sup>58</sup>.
- Во Франции в случае несоблюдения требований к подаче декларации в отношении членов парламента применяются следующие санкции: — в случае возникновения конфликта интересов как члены Национального собрания, так и сенаторы должны уйти в отставку; — в случае непредоставления финансовой декларации члены Национального собрания и сенаторы лишаются права занимать свои выборные должности. Более того, любое нарушение обязательства по подаче декларации по истечении срока действия мандата влечет наложение штрафа в размере 15 000 евро. Любое преднамеренное неисполнение обязанности по подаче декларации или неправильная подача декларации могут привести к трем годам лишения свободы и штрафу в размере 5000 евро, а также к потенциальному запрету на осуществление гражданских прав и занятие государственных должностей. Если человек не выходит на связь с контролирующим органом, назначается наказание в виде лишения свободы сроком на один год и штраф в размере 15 000 евро. Кроме этого, здесь также возможен состав финансового правонарушения. Однако в данном вопросе возникают некоторые неясности.
- Хотя эти санкции считаются довольно строгими, налицо недостаток стимулов для соблюдения правил. ГРЕКО рекомендовала дополнить перечень уголовно-правовых мер внутренними дисциплинарными мерами, решение о которых будет принято собранием в отношении возможных нарушений правил служебной этики членами Национального собрания и сенаторов<sup>59</sup>. Судя по обоим отчетам об оценке соответствия эта рекомендация еще не выполнена.
- Между разными странами также имеются различия в частоте подачи деклараций о дивидендах и активах.
- В Эстонии декларации подаются: (а) в течение одного месяца с момента вступления в должность; и (б) ежегодно, в течение одного месяца с момента истечения срока подачи налоговых деклараций о доходах физических лиц. В течение месяца после изменения состава собственности или ее структуры не менее чем на 30% или более чем на 6 500 евро должна быть подана уточненная декларация<sup>60</sup>.
- В Румынии соответствующие государственные должностные лица должны подавать декларации на ежегодной основе<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Эстония, стр. 15.

<sup>59</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Франция, стр. 27–28.

<sup>60</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Эстония, стр. 15.

<sup>61</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Румыния, стр. 21–22.



Что касается декларирования имущества и интересов членов семьи, такое требование введено лишь в нескольких странах. ГРЕКО призывает все страны включить такие требования в свое законодательство.

- В Эстонии в декларацию включается только совместная собственность супругов<sup>62</sup>.
- В Польше ГРЕКО рекомендовала рассмотреть вопрос о расширении перечня объектов декларирования для членов парламента и включении в него информации об имуществе супругов, находящихся на иждивении членов семьи и, при необходимости, других близких родственников (подразумевается, что такая информация не будет подлежать обязательному опубликованию)<sup>63</sup>. Соответствующие парламентские комиссии рассмотрели рекомендацию в процессе обсуждения, однако ее отклонили в основном из соображений конфиденциальности и в связи с практическими препятствиями к ее выполнению<sup>64</sup>.
- В Италии те же требования о раскрытии информации, которые применяются к парламентариям, с предварительного согласия заинтересованных лиц применяются к совместно проживающим супругу(-е), а также к детям, проживающим с родителями, и членам семьи до второй степени родства (родители, братья и сестры, бабушки и дедушки, внуки)<sup>65</sup>.
- В Германии, поскольку там не установлено требование о предоставлении деклараций со стороны членов семьи, ГРЕКО рекомендовала рассмотреть вопрос о расширении рамок информации, подлежащей раскрытию, чтобы включить в них, например, информацию о существенных активах, в том числе о владении акциями предприятий ниже текущих пороговых значений — и значительных обязательствах, а также о расширении области применения деклараций вплоть до включения в нее информации о супругах и членах семьи, находящихся на иждивении (подразумевается, что такая информация не подлежит обязательному опубликованию)<sup>66</sup>. Комитет по контролю за проведением выборов, иммунитету и процедурному регламенту на своем заседании 18 февраля 2016 г. пришел к выводу, что большинство его членов не желают следовать рекомендациям ГРЕКО. В частности, члены комитета заявили, что у всех парламентских групп есть конституционные лазейки, препятствующие расширению рамок уже имеющихся требований о раскрытии информации (в 2013 году после долгих дебатов было решено включить информацию о значительных активах или обязательствах, а также о финансовом положении членов семьи). По мнению членов комитета, такие правовые изменения вступили бы в противоречие с правилом свободного мандата, а также с основополагающими правами третьих лиц. Власти также добавляют, что, по их мнению, любое обнародование информации об активах или обязательствах несоразмерно ущемит право на неприкосновенность частной жизни и на этих основаниях будет неконституционной; в еще большей степени это относится к членам семей<sup>67</sup>.
- Для Чешской Республики ГРЕКО порекомендовала, среди прочего, рассмотреть возможность расширения содержания декларации, а также распространить обязанность раскрытия информации на супругов и членов семьи, находящихся на иждивении (подразумевается, что данная информация не подлежит обязательному обнародованию)<sup>68</sup>. Отчет о соответствии (2018 г.) отражает тот факт, что рекомендации были исполнены частично и что были предприняты однозначные шаги в отношении первых двух пунктов рекоменда-

---

<sup>62</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Эстония, стр. 15.

<sup>63</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Польша, стр. 22.

<sup>64</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Польша, стр. 5.

<sup>65</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Италия, стр. 21.

<sup>66</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Германия, стр. 24–25.

<sup>67</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Германия, стр. 4–5.

<sup>68</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Чешская Республика, стр. 21.

ций<sup>69</sup>. В Румынии обязанность декларировать собственность и доходы распространяется на семью, супругов и детей-иждивенцев соответствующих государственных служащих<sup>70</sup>.

ГРЕКО всегда агитировала страны за выработку не только требований по декларированию, но и способов доступа общественности к содержанию деклараций, а также механизмов исполнения и контроля за исполнением правил.

- В рекомендациях ГРЕКО для Эстонии содержались предложения ввести эффективный надзор за регламентированием конфликта интересов; составить подробные инструкции для членов парламента, включающие в себя практические примеры конфликтов интересов, с которыми сталкиваются или могут столкнуться члены парламента, в том числе конфликты, возникающие конкретно по причине финансовой заинтересованности<sup>71</sup>.
- В отношении Италии GET порекомендовала применять четкий и исполнимый регламент о конфликте интересов применительно к членам парламента, в том числе путем систематизации пока что разрозненного регламента дисквалификации и несовместимости; продолжить оптимизацию процесса проверки недопустимости / несовместимости и тем самым обеспечить его эффективность и своевременность<sup>72</sup>.

Как уже упоминалось, на других государственных должностных лиц распространяются либо те же самые правила, например, декларирование активов и (или) интересов, либо иные правила.

- В Эстонии судьи, будучи должностными лицами, обязаны подавать декларации о своих экономических интересах в соответствии с правилами, применимыми также к членам парламента и описанными выше. Судьи судов первой и второй инстанций представляют свои декларации в Министерство юстиции, а председатель Верховного суда и судьи Верховного суда, а также председатели судов первой и второй инстанций представляют свои декларации в специальный парламентарский комитет по борьбе с коррупцией. Несвоевременная подача декларации или предоставление в ней неполной или ложной информации влечет наложение штрафа в размере до 300 штрафных единиц (прибл. 1 200 евро)<sup>73</sup>.
- С точки зрения органов по борьбе с коррупцией Прокуроры считаются должностными лицами и должны подавать декларации об экономических интересах в соответствии с процедурой, установленной также для судей и членов парламента. Генеральный прокурор, старшие прокуроры и главные прокуроры подают свои декларации в специальный комитет Парламента по борьбе с коррупцией, тогда как прокуроры других категорий представляют свои декларации в Генеральную прокуратуру. Непредоставление деклараций, не подлежащих разглашению, в установленный срок без уважительной причины или предоставление заведомо неполной или ложной информации влекут наложение штрафа в размере до 200 штрафных единиц (800 евро). В отношении деклараций, подлежащих публичному раскрытию (т.е. представляемых Генеральным прокурором), предусмотрен штраф в размере до 300 штрафных единиц (1 200 евро). ГРЕКО отметила, что пересмотренный Закон о противодействии коррупции (ACA) не содержит прямой обязанности прокуроров раскрывать свою заинтересованность<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Чешская Республика, стр. 5–6.

<sup>70</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Румыния, стр. 21–22.

<sup>71</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Эстония, стр. 15.

<sup>72</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Италия, стр. 16.

<sup>73</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Эстония, стр. 34.

<sup>74</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Эстония, стр. 47–48.

- Согласно разделу 13 АСА и министры, и статс-секретарь аппарата правительства, а также генеральные секретари министров должны ежегодно подавать декларации о возможной личной заинтересованности. Декларации о возможной личной заинтересованности должны касаться собственности и других обстоятельств с целью выявления заинтересованности, которая может повлиять на выполнение служебных обязанностей (раздел 12 АСА). В разделе 14 АСА указывается, какая именно информация должна быть представлена. Какая-либо информация о заинтересованности ближайших родственников или иждивенцев не требуется. Генеральный директор, три заместителя генерального директора и четыре префекта Департамента полиции и пограничной охраны (ДППО) должны регистрировать декларацию об активах и возможной личной заинтересованности в реестре деклараций. Эта декларация не содержит информацию об имуществе или возможной заинтересованности членов семей / родственников соответствующих должностных лиц.
- Но никакой информации о возможной заинтересованности прямых членов семьи или иждивенцев не требуется. Однако активы, права и обязанности, находящиеся в совместной собственности, необходимо декларировать<sup>75</sup>.
- В Польше судьи подают ежегодные декларации со сведениями о личном имуществе, а также совместном с супругами имуществе, которые идентичны декларациям об имуществе членов парламента.
- ГРЕКО рекомендует обсудить вопрос о расширении рамок деклараций об имуществе, подаваемых судьями, на предмет включения в них информации об имуществе супругов, членов семьи и, при необходимости, других близких родственников<sup>76</sup>. Вопрос о расширении рамок деклараций об имуществе, подаваемых судьями на предмет включения информации об имуществе близких родственников был рассмотрен, и получил отрицательный ответ из-за сомнений в конституционности соответствующего решения, а также по причине практических затруднений<sup>77</sup>.
- В соответствии с разделом 49а Закона о государственной прокуратуре прокуроры (включая вышедших в отставку прокуроров) обязаны регулярно подавать декларации об имуществе на основе тех же стандартных форм, которые также используются для судей и членов парламента (а также некоторых других категорий лиц, выполняющих государственные функции).
- ГРЕКО рекомендует рассмотреть возможность расширения сферы деклараций об имуществе применительно к прокурорам с целью включения в декларации данных об имуществе супругов, находящихся на иждивении членов семьи и, при необходимости, других близких родственников. Возможно, власти захотят рассмотреть возможность раскрытия отдельных данных из деклараций об имуществе прокуроров, чтобы еще больше повысить прозрачность и укрепить доверие общества к системе правосудия (подразумевается, что информация о членах семей прокуроров не будет обнародоваться в обязательном порядке)<sup>78</sup>. Что касается судей, власти пришли к выводу, что такое расширение сферы указанных деклараций в рекомендованном направлении не представляется возможным с учетом требований Конституции и упомянутого выше решения Конституционного суда, в котором подчеркивались принципы соразмерности, неприкосновенности частной жизни и верховенства закона<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Отчет ГРЕКО об итогах 5-го раунда оценки, Эстония. стр.27–28 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>

<sup>76</sup> Доклад ГРЕКО об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Польша, стр. 40

<sup>77</sup> Доклад ГРЕКО об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Польша, стр. 7.

<sup>78</sup> Доклад ГРЕКО об итогах 4-го раунда оценки. Польша, стр. 54

<sup>79</sup> 4-й отчет ГРЕКО по итогам проверки соответствия. Польша, стр. 12–13.

- Что касается государственных чиновников — руководителей высшего ранга, кроме тех, которые назначаются из числа депутатов, Закон от августа 1997 г. «Об ограничении ведения предпринимательской деятельности лицами, выполняющими государственные функции» (статья 10) налагает на «лиц, занимающих руководящие должности на государственной службе в рамках положения о вознаграждении лиц, занимающих государственные административные должности» обязанность по подаче деклараций об имуществе. Согласно требованию Закона об ограничении осуществления предпринимательской деятельности лицами, выполняющими государственные функции (статья 8) государственные должностные лица, являющиеся руководителями высшего ранга, кроме тех, которые назначаются из числа депутатов, до назначения на должность подавали дополнительные декларации с указанием деятельности, осуществляемой или планируемой к осуществлению супругом/супругой. Содержание деклараций об активах, касающихся государственных чиновников-руководителей высшего ранга, являющихся и не являющихся депутатами, в кратком и общем виде регулируется вышеупомянутыми законами<sup>80</sup>.
  
- В последнем отчете об оценке ГРЕКО рекомендует: (а) оптимизировать систему декларирования имущества, применяемую в настоящее время для различных категорий руководителей высшего ранга, в частности, путем введения централизованного реестра и соответствующих инструкций, а также упростить и сделать всеобщим доступ к соответствующей информации; (б) рассмотреть возможность расширения объема информации об активах с включением в нее сведений о супругах и членах семьи, находящихся на иждивении (с оговоркой, что такие сведения не подлежат обязательному опубликованию)<sup>81</sup>.
  
- В Италии обычные судьи-магистраты (и прокуроры) должны в течение трех месяцев с момента их назначения передать в Высший судебный совет (Consiglio Superiore della Magistratura) (CSM): (а) заявление об имеющихся у них правах на недвижимое и движимое имущество, зарегистрированное в государственном реестре, на акции компаний, доли в компаниях, выполнение функций управляющего компании или аудитора, а также (б) копию последней декларации по подоходному налогу с физических лиц и (в) финансовое положение и налоговая декларация на доход супруга/супруги, если они не проживают отдельно, и своих проживающих совместно детей, если они дают свое согласие. Непредставление заявления о финансовом положении не входит в перечень дисциплинарных проступков<sup>82</sup>.
  
- ГРЕКО рекомендует усилить контроль за соблюдением формы заполнения финансовых деклараций, подаваемых мировыми судьями, а именно обеспечить более тщательную проверку деклараций, по итогам которой будут применяться санкции за выявленные нарушения<sup>83</sup>. Эта рекомендация выполнена частично, что означает, что были предприняты необходимые действия для оценки ситуации, однако принятые решения пока еще не превращены в жизнь<sup>84</sup>.
  
- В Германии нет специальных требований, обязанностей или правил по декларированию активов для судей и прокуроров. Однако власти подчеркивают, что назначение на должность государственного служащего, как правило, возможно лишь в том случае, если финансовые дела соискателя ведутся надлежащим образом. Поэтому заявитель должен предоставить эту информацию до утверждения его на должность<sup>85</sup>.

<sup>80</sup> Отчет ГРЕКО об итогах 5-го раунда оценки соответствия, Польша. стр.22–23 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168090055c>

<sup>81</sup> Отчет ГРЕКО об оценке. Польша, стр. 24

<sup>82</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Италия, стр. 41.

<sup>83</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Италия, стр. 42.

<sup>84</sup> ГРЕКО, 4 отчет о соответствии, Италия.

<sup>85</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Германия, стр. 46–48.

- В Латвии государственные служащие должны подавать ежегодные декларации (а также подавать декларацию при поступлении на государственную службу и по ее окончании, а также после прекращения исполнения служебных обязанностей). Члены семей государственных служащих не обязаны подавать декларации, если только они сами не являются государственными служащими. Однако с марта 2012 года все физические лица (помимо государственных служащих) должны декларировать свои активы в соответствии с установленными критериями и пороговыми значениями. Прокуроры должны также сообщать о любом обнаруженном им конфликте интересов, в котором участвуют их коллеги<sup>86</sup>. Государственные служащие в Латвии могут иметь финансовые интересы, но должны декларировать эти интересы ежегодно. При этом существует ряд ограничений. Пункт 3 статьи 9 Закона о конфликте интересов запрещает государственным должностным лицам получать доход от долей или акций компаний, зарегистрированных в стране с низким налогообложением или в странах, где налоги вообще не взимаются. Кроме того, государственным должностным лицам, которые являются индивидуальными предпринимателями, зарегистрированными в коммерческом регистре и чей бизнес связан с сельским хозяйством, лесным хозяйством, рыболовством, сельским туризмом или практикой в качестве врача-терапевта (например, семейного врача) разрешается совмещать государственную должность с указанными видами деловой активности. Для этого им не требуется специального разрешения<sup>87</sup>.
- В Испании нет каких-либо особых требований, обязанностей или правил для судей по подаче финансовых деклараций, кроме тех, которые применяются для целей налогообложения. GET отметила, что как судьи, так и прокуроры обладают сильным духом государственной службы и приверженностью общественному долгу, и что, за исключением отдельных частных случаев, случаев финансовой коррупции как в судебной системе, так и в прокуратуре не наблюдалось<sup>88</sup>.
- На Мальте нет каких-либо особых требований, обязанностей или правил для судей (и для прокуроров) по подаче финансовых деклараций, кроме тех, которые применяются для целей налогообложения. Тем не менее, всякий раз, когда может возникнуть потенциальный или реальный конфликт интересов, при условии, что судье не заявлен отвод или его не просят отстраниться, судья должен сделать заявление на этот счет, и в этом случае такое заявление будет внесено в протокол судебного заседания<sup>89</sup>.
- В Чешской Республике к государственным должностным лицам применяются те же правила декларирования, что и к парламентариям. Кроме того, судьи обязаны информировать о любых обстоятельствах, которые могут быть сочтены существенными. Однако для судей и их родственников нет каких-либо особых требований, обязанностей или правил по подаче деклараций об имуществе<sup>90</sup>. На прокуроров распространяются аналогичные правила<sup>91</sup>.
- В Румынии, как уже упоминалось, одни и те же правила применяются как к парламентариям, так и к другим государственным должностным лицам<sup>92</sup>.

---

<sup>86</sup>ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. стр. 46.

<sup>87</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. стр. 14–15.

<sup>88</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Испания. Стр. 31.

<sup>89</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Мальта. Стр. 30.

<sup>90</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Чешская Республика, стр. 36.

<sup>91</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Чешская Республика, стр. 50.

<sup>92</sup> ГРЕКО, доклад об итогах 4-го раунда оценки соответствия. Румыния, стр. 21–22.

- В ходе Четвертого раунда оценки ГРЕКО опубликовала ряд рекомендаций для государств-членов ЕС в отношении декларирования доходов (имущества). Наиболее важные предложения ГРЕКО заключаются в следующем:
  - > Требование декларирования не только имущества, но также и доходов;
  - > Требование декларирования имущества и доходов не только самих государственных должностных лиц, но также членов их семей;
  - > Требование как можно более подробного описания соответствующих требований;
  - > Требование обеспечить открытый доступ к декларациям.
  - > Внедрение мер, обеспечивающих выполнение установленных требований.

## 6.2. Правила, касающиеся подарков

---

ГРЕКО отметила, что в связи с расследованиями коррупционных дел в обществе присутствует серьезная озабоченность по поводу «этического стандарта» в отношении подарков и того, насколько «нормальным» может быть получение их политиками. В этом контексте ГРЕКО напомнила о двух различных тенденциях, наблюдаемых в парламентах при рассмотрении вопроса о подарках: одни парламента запрещают принимать подарки со стоимостью выше определенного порога, в то время как другие вообще не запрещают принимать подарки, а просят о том, чтобы подарки, превышающие определенный порог (обычно не очень высокий), декларировались и были обнародованы. Одним словом, вопросы подарков и других видов проявлений уважения во многих странах регулируются тем или иным образом. По мнению ГРЕКО, для поддержания авторитета парламентов крайне важно провести четкую грань

между подарками, благами и знаками уважения (носящими социальный, традиционный или протокольный характер) и неприемлемыми, и довести это до сведения парламентариев и общественности<sup>93</sup>.

Кроме того, ГРЕКО отметила, что отсутствие определенного уровня последовательного и воспринимаемого обществом толкования того, что представляет собой подарок, может легко вызывать обоснованные вопросы в контексте других положений, в частности положений, которые по-прежнему позволяют лицам, имеющим прямую заинтересованность в законодательстве, выплачивать гонорары и оплачивать иностранные поездки членов парламента (в том и другом случае речь о добровольных выплатах). Поэтому даже в тех случаях, когда подарки государственным служащим не допускаются, необходимо четко определить, чем же подарки являются<sup>94</sup>.

- В Эстонии, согласно ч. 2 ст. 26, ЗАКС, должностные лица, включая членов парламента, не могут просить или принимать подарки, или соглашаться на выгоды, которые преподносятся или предоставляются им или его близким родственникам, если это может прямо или косвенно повлиять на беспристрастное выполнение ими своих обязанностей. Это правило распространяется также на близких родственников должностных лиц, включая родственников по браку. Подарки, полученные с нарушением вышеуказанного положения, передаются работодателю должностного лица, если иное не предусмотрено международным обычаем или дипломатическим этикетом. Кроме того, в соответствии с разделом 4, если отказ от благ невозможен, должностное лицо обязано незамедлительно уведомить об этом свою организацию и передать подарок своему агентству или лицу, имеющему право утверждения его в должности. Если передача подарка (выгоды) невозможна, должностное лицо оплачивает его рыночную стоимость<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Испания. Стр. 14.

<sup>94</sup> ГРЕКО, 4 отчет об оценке, Мальта, стр. 14–15.

<sup>95</sup> ГРЕКО, 4 отчет по оценке, Эстония, стр. 47.



- В Польше депутатам парламента в принципе разрешено получать подарки, и пороговые значения их стоимости не установлены. Единственное ограничение установлено разделом 33 (2) Закона об осуществлении мандата депутата или сенатора (AEMDS), согласно которому депутаты и сенаторы не могут принимать пожертвования, которые могут подорвать доверие избирателей к осуществлению их депутатских полномочий. Кроме того, следует отметить, что парламентарии, которые получают подарки/выгоды «в связи с выполнением государственных функций», могут быть привлечены к уголовной ответственности в соответствии с положениями статьи 228 Уголовного кодекса (УК) о взяточничестве. Власти объяснили, что в соответствии с правовой доктриной и юриспруденцией небольшие подарки могут быть допустимы при условии, что они носят символический характер, их стоимость является номинальной и существует общественно принятый обычай, позволяющий делать такие подарки в определенной ситуации<sup>96</sup>.
  
- Не существует подробных правил о подарках, касающихся именно судей (или прокуроров). Кроме того, в соответствии с разделом 19 «Сборника принципов профессиональной этики судей» (принятого высшими судами) (CPPEJ), судья не может принимать какие-либо блага/выгоды, которые могут создать впечатление попытки повлиять на него / нее лично, и должен гарантировать, что его / ее ближайшие члены семьи также не принимают таких благ<sup>97</sup>.
  
- Несоблюдение этих правил влечет наложение штрафа в размере 200 единиц (одна штрафная единица равна 4 евро)<sup>98</sup>.
  
- В Италии Кодекс поведения ввел специальное положение о подарках (статья 4 Кодекса поведения): депутатам запрещается принимать подарки или выгоды на сумму более 250 евро, сделанные в соответствии с нормами протокола, или подаренные им в соответствии с правилами вежливости, когда они представляют Парламент в официальном качестве. Кроме того, существуют ограничения в отношении дарителей: Закон № 195/1974 (статья 7) запрещает любые пожертвования депутатам от органов государственной власти, корпораций, в которых государство имеет более 20% долевого участия, и всех контролируемых такими корпорациями компаний, если размер пакета акций позволяет государственному органу осуществлять контроль над компанией. Также запрещены пожертвования от любых других компаний, если только компетентным юридическим лицом не было принято обратное решение и пожертвования не были должным образом внесены в бюджет. Нарушение действующих запретов на вознаграждения влечет наложение административного штрафа в размере от двух до шестикратной суммы незадекларированного подарка, в том числе в случае декларирования позже установленного срока<sup>99</sup>.
  
- Хотя ГРЕКО рекомендовала установить надежный набор ограничений в отношении пожертвований, подарков, знаков гостеприимства, одолжений и других выгод для парламентариев, а также обеспечить правильное понимание и выполнение будущей системы<sup>100</sup>, такая рекомендация не была выполнена<sup>101</sup>.
  
- Имеющий силу закона указ № 109/2006 запрещает принятие подарков судьями-магистратами. Использование должности судьи или прокурора с целью получения неправ-

<sup>96</sup> Доклад ГРЕКО об итогах 4-го раунда оценки. Польша, стр. 16–17

<sup>97</sup> Доклад ГРЕКО об итогах 4-го раунда оценки. Польша, стр. 39

<sup>98</sup> ГРЕКО, 4 отчет по оценке, Эстония, стр. 47.

<sup>99</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия, Италия, стр. 16–17.

<sup>100</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Италия, стр. 17.

<sup>101</sup> ГРЕКО, 4 отчет о соответствии, Италия.

вомерных преимуществ для себя или других лиц является дисциплинарным правонарушением. Нет специальных правил, запрещающих или ограничивающих принятие подарков прокурорами. Однако использование служебного положения судьи или прокурора в свете нежелательного извлечения выгод для себя или других лиц содержит признаки дисциплинарного правонарушения. Могут применяться меры уголовного наказания<sup>102</sup>.

- В Германии при осуществлении своих полномочий депутат парламента не может принимать какие-либо вознаграждения или другие денежные пособия, кроме предусмотренных законом. В частности, недопустимо принимать денежные средства или вознаграждения, имеющие денежную ценность, которые выплачиваются исключительно с точки зрения ожиданий, что интересы плательщика будут представлены и удовлетворены в Бундестаге. Для депутатов также недопустимо принимать денежные средства или вознаграждения, имеющие ценность в денежном выражении, если они не оказывают взамен соответствующих услуг. Последующее принятие решений должно производиться без предвзятости, связанной с получением вознаграждения. Недопустимые вознаграждения или эквивалентная стоимость материальных выгод должны быть выплачены в федеральный бюджет<sup>103</sup>.
- Тогда как судьям и прокурорам закон запрещает получать какие-либо вознаграждения, подарки и иные материальные ценности. Запрет действует даже после окончания их служебных связей. Для исключений из этого правила требуется разрешение, которое возможно лишь в редких и специфичных случаях, когда любой возможный ущерб уверенности в непредвзятом исполнении служебных обязанностей исключается априори. Решение об освобождении от обязанности представлять сведения о полученных вознаграждениях на рассмотрение высшего административного органа принимается только в том случае, если полученное вознаграждение включает небольшие не вызывающие возражений подарки, которые обычно воспринимаются как не имеющие значительной ценности (например, рекламные изделия, такие как шариковые ручки, календари или блокноты). Этот запрет поддерживается на федеральном уровне дополнительным «Циркуляром о запрете на получение вознаграждений или подарков в Федеральной администрации» от 8 ноября 2004 г., который содержит более подробную информацию о правилах, как-то: определение терминов «вознаграждение» и «подарок», а также подлежащий соблюдению порядок действий<sup>104</sup>.
- В Латвии государственные должностные лица могут принимать подарки, которые непосредственно указаны в Законе о конфликте интересов<sup>105</sup>.
- В Испании нет специальных правил, посвященных подаркам. В настоящее время депутаты парламента не обязаны декларировать подарки или другие выгоды (например, проживание), которые они получают в связи с исполнением своих парламентских мандатов. В проекте закона об информационной открытости предполагается запретить получение подарков, за исключением носящих общественный, традиционный или этикетный характер<sup>106</sup>.
- ГРЕКО отметила желание властей рассмотреть этот важный вопрос в проекте закона о прозрачности, но призвала, чтобы вопрос подарков и других преимуществ был специально рассмотрен при выполнении рекомендаций GRECO по разработке кодексов поведения и расширению сферы применения требований к декларации, чтобы также охватить

---

<sup>102</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия, Италия, стр. 49.

<sup>103</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Германия, стр. 17–18.

<sup>104</sup> Отчет ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки соответствия. Германия, стр. 61–6218.

<sup>105</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 16.

<sup>106</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Испания. Стр. 14.



другие преимущества<sup>107</sup>. Согласно промежуточному отчету о соответствии, в этой области продемонстрированы определенные усилия, в частности, был принят кастомизированный набор этических принципов, утвержденных в профессиональных кругах, и данная рекомендация частично выполнена<sup>108</sup>.

- На Мальте Этический Кодекс содержит обширные ограничения на получение подарков: Кодекс запрещает членам парламента принимать подарки от любого лица или лиц, групп или компаний, которые имеют или имели прямую или косвенную заинтересованность в законах, рассматриваемых Палатой представителей. Однако в Кодексе нет определения для самих подарков. Аналогичные правила применяются к судьям/мировым судьям, прокурорам, министрам и секретарям парламента<sup>109</sup>.
- В Чешской Республике нет юридически обязательного запрета или ограничений на принятие подарков членами Парламента помимо применимых положений уголовного права о взятках. Депутаты (как и другие государственные служащие) обязаны декларировать материальные выгоды, включая полученные ими подарки, в рамках ежегодной «декларации о доходах, подарках и обязательствах»<sup>110</sup>. Однако в этих декларациях не упоминаются прямо такие выгоды, как гостеприимство и приглашения на различные мероприятия. ГРЕКО раскритиковала такое отсутствие ясности в отношении подарков государственным должностным лицам и рекомендовала разработать обязательные правила в отношении подарков и других выгод, включая привилегии в натуральной форме, для членов парламента и сделать их доступными для общественности; они должны, в частности, определить, какие виды подарков и других преимуществ могут быть приемлемыми, и определить, какое поведение ожидается от членов парламента, которым предоставляются или предлагаются такие преимущества<sup>111</sup>. В отчете о соответствии ГРЕКО за 2018 год говорится, что в законодательстве не произошло никаких изменений по сравнению с ситуацией, к которой относились рекомендации ГРЕКО, содержащиеся в Отчете об оценке<sup>112</sup>.
- В Румынии необходимо соответствующим образом отчитываться за подарки, услуги или выгоды, полученные бесплатно или по льготной рыночной стоимости, на сумму, превышающую 500 евро. Более того, закон № 251/2004 специально посвящен регулированию обращения с подарками при исполнении обязанностей на государственной службе. Согласно этому закону, не нужно сообщать работодателю об отдельных видах подарков, получаемых на торжественных мероприятиях, таких как значки или сувениры. Подарки, стоимость которых превышает 200 евро, могут быть приняты, но при этом избыточная стоимость должна быть оплачена. Эта информация также должна публиковаться онлайн и, таким образом, быть доступной для широкой общественности. Следует отметить, что в этом постановлении отсутствуют ограничения на получение различных видов выгоды, включая гостеприимство, дополнительную финансовую поддержку или льготное лечение. В связи с этим ГРЕКО рекомендует установить четкий набор ограничений в отношении подарков, проявлений гостеприимства, одолжений и других выгод для парламентариев, а также обеспечить правильное понимание будущей системы и ее соблюдение<sup>113</sup>. В обоих отчетах о соответствии делается вывод о том, что рекомендации не были выполнены<sup>114</sup>.

---

<sup>107</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Испания. Стр. 14.

<sup>108</sup> ГРЕКО 4 промежуточный отчет о соответствии, Испания, стр. 8.

<sup>109</sup> ГРЕКО 4 Отчет об оценке, Мальта, стр. 29, 41

<sup>110</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Чешская Республика, стр. 16.

<sup>111</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 16.

<sup>112</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 4

<sup>113</sup> ГРЕКО, 4 отчет об оценке, Румыния, стр. 14–15.

<sup>114</sup> ГРЕКО, 4 отчет об оценке, Румыния, стр. 7–8.; ГРЕКО 4 промежуточный отчет о соответствии, Румыния, стр. 7 <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168096568a>

- Изначально во Франции для членов Национального собрания не были установлены конкретные ограничения или запреты на принятие подарков. Члены Национального собрания должны были объявить о любом пожертвовании или подарке, включая поездки, оплаченные третьим лицом, на сумму более 150 евро. Однако в то же время решением сенатского Комитета по этике от 18 мая 2010 г. запрещено получение выгод в любой форме, за исключением церемониальных подарков небольшой стоимости, что заменило прежний парламентский акт. Сенаторы обязаны декларировать любые подарки, пожертвования, выгоды в натуральной форме, предложения поездок, финансируемых третьими сторонами помимо Сената (за исключением приглашений на культурные и спортивные мероприятия в метрополии Франции и церемониальных подарков), стоимость которых превышает 150<sup>115</sup>. После критики со стороны ГРЕКО было принято постановление о раскрытии приглашений на поездки, стоимость которых превышает 150 евро. Приглашения на культурные или спортивные мероприятия, стоимость участия в которых превышает установленный размер, должны раскрываться и сообщаться аналогичным образом. Этот порядок изначально относился к Национальной Ассамблее. В то же время можно увидеть два позитивных изменения в сенатском регламенте. С 2017 года третьим лицам запрещено предоставлять членам Сената какие-либо выгоды или подарки, стоимость которых превышает 150 евро. Более того, были приняты меры по обеспечению прозрачности — необходимость опубликования списка подарков, вознаграждений и выгод, задекларированных сенаторами<sup>116</sup>.

В целом, в некоторых странах приняты особые исключения из правила в отношении подарков, связанные с подарками, преподносимыми в знак уважения (согласно этикету).

- К примеру, в Эстонии, согласно рекомендациям ГРЕКО, в новой Инструкции по предотвращению коррупции подчеркиваются соответствующие правила АСА, содержащие более подробные разъяснения о том, что является подарками/выгодами; что понимается под разрешенными «общепринятыми подарками в рамках этикета» и предлагающие список сценариев, в которых могут предлагаться подарки и какой должна быть реакция в той или иной ситуации. В отношении ситуаций, когда от подарков нельзя отказываться, в инструкции содержится ссылка на уведомительную процедуру, предписанную Приказом № 164 от 2014 года «Порядок предоставления информации о коррупции или чрезвычайных инцидентах, связанных с должностными лицами» (который применим как к гражданским служащим, так и к сотрудникам иных организаций). Данный порядок гласит, что если государственный служащий принимает имущество или другие выгоды в связи со своими официальными обязанностями, он / она должен немедленно уведомить своего непосредственного руководителя путем загрузки этой информации в специальную форму в электронной системе управления «Дельта» и ее отправки своему руководителю (при этом в Руководстве по предотвращению коррупции дополнительно поясняется, как должно поступить с данным подарком вышестоящее лицо). Несоблюдение требований Приказа № 164 подразумевает нарушение CSA для государственных служащих и нарушение Закона о трудовых контрактах для работников<sup>117</sup>. Кроме того, разрешается получение подарков согласно «международному обычаю или дипломатическому этикету» (АСА раздел 26).
- В Латвии государственные официальные лица могут принимать дипломатические подарки в соответствии со статьей 13 Закона о Конфликте интересов и ко всем государственным официальным лицам применяются обычно одинаковые правила и ограничения в отноше-

<sup>115</sup> ГРЕКО 4 Отчет о соответствии, Франция, стр. 18–19.

<sup>116</sup> ГРЕКО 4 отчет о соответствии, Франция, стр. 10–11.; ГРЕКО 4 Второй отчет о соответствии, Франция, стр. 12–14. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808d64ba>.

<sup>117</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Эстония, стр. 46–48.

нии подарков и получения выгод.

- В целом, государственные официальные лица не могут принимать подарки от кого-либо, с кем они имели какие-либо официальные отношения в течение двух лет до обмена подарками или в течение двух лет после их получения. Получение выгод не разрешается за исключением особых профессиональных потребностей, например, обучения персонала или технической поддержки, которые были одобрены вышестоящим органом.
- Статья 13 Закона о конфликте интересов (особые ограничения в отношении получения подарков при исполнении служебных обязанностей) определяет подарок как любую финансовую или иную выгоду, включая: услуги; предоставление, передача или уступка права (прав); освобождение от обязательства (обязательств); или любая другая деятельность, которая в конечном итоге приносит прямую или косвенную выгоду государственному должностному лицу. Если подарок получен при исполнении служебных обязанностей, как-то при осуществлении дипломатических функций или при приеме иностранных делегаций, они должны быть внесены в официальный реестр до принятия Министром иностранных дел решения об их использовании. Такие подарки являются собственностью государства.
- Перечисленное ниже не подпадает под определение подарка согласно Статье 13 и поэтому разрешено к получению: цветы; сувениры, книги или представительские предметы, если общая стоимость всех таких предметов, полученных от одного дарителя в течение одного года, не превышает размер одной минимальной месячной заработной платы; награды, призы или почести, как указано во внешних правилах; любые выгоды или гарантии, которые государственное должностное лицо при исполнении своих служебных обязанностей имеет право получить в соответствии с постановлениями государства или органами местного самоуправления, в которых должностное лицо выполняет свои служебные обязанности: а также услуги или различные виды скидок, предлагаемых коммерческими компаниями, индивидуальными торговцами, а также фермерскими или рыбными хозяйствами, и которые доступны для всех членов общества<sup>118</sup>.

### 6.3. Периоды охлаждения

---

Распространенной практикой являются периоды охлаждения, устанавливаемые для государственных служащих. Но только некоторые отдельные страны установили правила в отношении последующей трудовой деятельности членов парламента, судей и прокуроров.

- Например, по эстонскому Этическому кодексу для должностных лиц государственные служащие должны информировать своих прежних работодателей о начале работы в сфере, где может возникнуть конфликт интересов по причине того, что они работали прежде в качестве государственных служащих. Кодекс запрещает государственным служащим в течение одного года принимать долевое участие в капитале юридического лица или становиться членом правления или совета этого юридического лица, если они осуществляют непосредственный или постоянный надзор за этим юридическим лицом<sup>119</sup>. Кроме того, Закон об ограничении предпринимательской деятельности лиц, выполняющих государственные функции (статья 7), предусматривает годичный период охлаждения для тех должностных лиц, которые желают быть принятыми на работу или выполнять какие-либо обязанности в компании, в отношении которой они принимали решения по отдельным

---

<sup>118</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 16.

<sup>119</sup> ГРЕКО 5 отчет об оценке, Эстония. стр. 26.

вопросам. В обоснованных случаях комиссия, назначаемая Премьер-министром, может позволить отступление от правил<sup>120</sup>.

- В Эстонии для членов Парламента<sup>121</sup>, судей и прокуроров<sup>122</sup> не существует ограничений в отношении последующего трудоустройства.
- В Польше не предусмотрены правила, запрещающие депутатам и сенаторам, судьям и прокурорам после окончания их службы в государственных органах работать в определенных должностях или определенных секторах<sup>123</sup>.
- В Италии единственные ограничения, касающиеся последующего трудоустройства членов парламента, содержатся в Законе № 60/1953, который относится к бывшим членам правительства. Бывшие члены парламента, занимавшие правительственные должности, лишены права занимать определенные должности или посты в течение как минимум одного года после окончания их полномочий в правительстве. Законодательный декрет № 39/2013 устанавливает дополнительные ограничения относительно допустимого трудоустройства после окончания парламентских полномочий, согласно которому бывшие члены парламента не могут занимать должности управляющих директоров, директоров по лечебной работе или административных директоров в местных учреждениях здравоохранения в течение года после окончания срока действия парламентских полномочий. Аналогичный запрет — но продолжительностью пять лет — применяется к тем, кто участвовал в качестве кандидата во всеобщих выборах<sup>124</sup>.
- В Германии для членов парламента нет правил или мер, запрещающих или ограничивающих варианты трудоустройства членов парламента или их участия в других оплачиваемых или неоплачиваемых видах деятельности после того, как закончится срок их полномочий. Однако соглашения, в соответствии с которыми парламентариям поручается определенная деятельность или предусматривается получение материальной выгоды в течение или по истечении срока их полномочий, должны быть доведены до сведения президента, который должен огласить подробности таких соглашений<sup>125</sup>.
- Вышедшие в отставку судьи должны представить письменный отчет, прежде чем приступить к какой-либо оплачиваемой или иной работе вне государственной службы, которая связана с их служебной деятельностью, осуществлявшейся в течение пяти лет, предшествующих выходу в отставку, и которая может повлиять на интересы службы. Обязательство представлять отчет заканчивается спустя три года после выхода на пенсию и спустя пять лет после выхода в отставку по иной причине. Как и в случае с действующими судьями, им запрещена оплачиваемая или иная трудовая деятельность, если есть опасения, что такая деятельность может помешать интересам службы. Упомянутые выше правила не относятся к судьям, которые перешли на работу в частный сектор до выхода в отставку. Аналогичные правила распространяются на прокуроров<sup>126</sup>.
- В Латвии ограничения, связанные с последующим трудоустройством государственных должностных лиц, прописаны в статье 10, параграф 7 Закона о конфликте интересов.

---

<sup>120</sup> ГРЕКО 5 раунд оценки, стр. 21.

<sup>121</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Эстония, стр. 16.

<sup>122</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Эстония, стр. 33.

<sup>123</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша, стр. 18 и 39.

<sup>124</sup> ГРЕКО 4 отчет о соответствии, Италия, стр. 19.

<sup>125</sup> ГРЕКО 4 Отчет об оценке, Германия, стр. 19–20.

<sup>126</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Германия, стр. 61.

В отношении членов парламента ограничения, связанные с заинтересованностью компаний в получении государственных контрактов «сохраняются в течение двух лет последующей работы». Кроме того, Закон о коллизии интересов гласит, что в течение двух лет после приема на новую работу бывшему государственному должностному лицу запрещается иметь или приобретать какие бы то ни было интересы в любой компании или предприятии, как указано выше, в отношении которых или в связи с которыми он принимал любые решения о государственных закупках, распределении ресурсов государственных или местных органов власти, приватизационных фондах, или выполнял любые надзорные, контрольные или карательные функции»<sup>127</sup>. В случае с судьями «правила, связанные с запретом на владение или обладание какими-либо коммерческими интересами (участием) в любом субъекте, относительно которого судья принимал прежде любые решения или осуществлял надзорные, контрольные или исполнительные функции, действуют в течение двух лет пребывания на новом месте работы»<sup>128</sup>. Что касается прокуроров, «правила, связанные с запретом на владение или обладание какими-либо коммерческими интересами (участием) в любом субъекте, относительно которого прокурор принимал прежде любые решения или осуществлял надзорные, контрольные или исполнительные функции, действуют в течение двух лет после окончания срока пребывания в должности прокурора». Кроме того, ограничения на коммерческую деятельность для государственных служащих и их родственников продолжаются в течение двух лет после окончания трудовой деятельности (т.е. они не должны быть заинтересованы в том, чтобы компании могли получить государственные контракты, ассигнования, концессий и т.д.)»<sup>129</sup>.

- В Испании в отношении членов парламента не существует правил или мер, запрещающих или ограничивающих возможности их трудоустройства или участия в других оплачиваемых или неоплачиваемых видах деятельности после того, как закончится срок их полномочий. ГРЕКО стали известны случаи, когда члены парламента были наняты частными компаниями после окончания парламентских полномочий по причине наличия у членов парламента связей в правящей партии<sup>130</sup>. Согласно Отчету о соответствии за 2016 года и Промежуточному отчету о соответствии за 2017 год рекомендация по оптимизации Этического кодекса и решению данной проблемы не были исполнены<sup>131</sup>.
- Нет таких правил, которые запрещали бы судьям трудиться в определенных должностях/ролях или участвовать в других оплачиваемых или неоплачиваемых видах деятельности после выполнения судебных функций. Случаи, когда судьи увольнялись с работы, чтобы устроиться на работу в частном секторе, являются редкими и, судя по всему, не представляют угрозы для принципа независимости судебных органов<sup>132</sup>. Нет таких правил, которые запрещали бы судьям трудиться в определенных должностях/ролях или участвовать в других оплачиваемых или неоплачиваемых видах деятельности после выполнения судебных функций<sup>133</sup>.
- На Мальте и в Чешской Республике нет ограничений на последующее трудоустройство ни для членов парламента<sup>134</sup>, ни для судей/мировых судей<sup>135</sup>.

---

<sup>127</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 17.

<sup>128</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 35.

<sup>129</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 47-48.

<sup>130</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Испания. Стр. 16.

<sup>131</sup> ГРЕКО 4 Промежуточный отчет о соответствии, Испания. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>

<sup>132</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Испания. Стр. 30.

<sup>133</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Испания. Стр. 41.

<sup>134</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Мальта, стр. 14.

<sup>135</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Мальта, Мальта. Стр. 28.

- В Румынии правила и ограничения для членов парламента, специально посвященные трудоустройству на определенные должности или в определенном секторе после окончания срока их службы в государственных органах, не предусмотрены<sup>136</sup>. Аналогичным образом для магистратов (мировых судей) нет четких правил по поводу участия в дополнительной оплачиваемой или неоплачиваемой деятельности. Статья 106 Закона 161/2003 содержит ограничение, касающееся временного ограничения для судей и прокуроров, которые стали судьями. Данное ограничение действует в течение двух лет<sup>137</sup>.
  
- Во Франции члены Национальной Ассамблеи и сенаторы после исполнения своих функций могут свободно заниматься любыми видами дополнительной деятельности. Соответствующие ограничения могут быть обойдены следующим образом: с одной стороны, предприятия печати обязаны принимать внештатных сотрудников в качестве соредакторов в случаях, когда действует запрет для парламентариев работать в качестве редакторов. Аналогичный подход действует в случае с электронными средствами массовой коммуникации. Более того, в случае, когда адвокатской практики, осуществляемой парламентарием, такое лицо не может выступать с защитой по делам против государства, государственных предприятий и органов или учреждений государственной власти. Согласно решению французского Конституционного суда ситуации, когда частные лица ограничиваются в их выборе места работы после того, как они начали исполнять должностные обязанности, признаются антиконституционными. Понятие «вращающиеся двери» (пантфляж) часто считается во Франции не содержащим проблему и не подпадает под действие законодательства<sup>138</sup>. Что касается судей, то после увольнения им запрещается работать в качестве адвоката, нотариуса, судебного исполнителя, секретаря коммерческого суда, назначенного судом администратора или ликвидатора в тех судебных сферах, где они прекратили свою деятельность менее пяти лет назад. Член национальной юридической службы, который временно приостановил свою практику, желая работать в частном секторе, обязан информировать об этом Министра юстиции. Впоследствии такое решение может быть опротестовано соответствующими органами в установленном порядке. Однако необходимо заметить, что судьи могут с легкостью обойти эти ограничения; и это требует более пристального внимания со стороны французских властей<sup>139</sup>.
  
- Хотя ГРЕКО дал рекомендации тем странам, в которых не были установлены правила относительно последующей трудовой деятельности членов парламента, других политиков и прокуроров, эти страны, как видно из информации, изложенной в Отчете о соответствии по итогам 4 раунда ГРЕКО, данные рекомендации не выполнили.

## 6.4. Запрет или ограничение в отношении определенных видов деятельности

---

Страны по-разному регулируют возможности государственных должностных лиц осуществлять дополнительную деятельность.

- В Эстонии существует запрет на осуществление депутатами следующих обязанностей: а) государственного служащего в органах государственной власти или местного самоуправления, в том числе мэра города или сельского муниципалитета; б) депутата городского совета или совета сельского поселения; в) депутата Европарламента или служащего

---

<sup>136</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Румыния, стр. 20.

<sup>137</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Румыния, стр. 36.

<sup>138</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Франция, стр. 21.

<sup>139</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Франция, стр. 44.



в других государствах, организациях или органах Евросоюза или международных организациях; г) члена наблюдательного совета Банка Эстонии или правления юридического лица-субъекта гражданского права; д) адвоката, нотариуса, судебного исполнителя или присяжного переводчика; и е) главы или члена правления компании с участием государства или фонда, субсидируемого государством.<sup>50</sup> В случае несовместимости трудовые отношения или отношения ГПХ расторгаются автоматически. Депутат обязан в месячный срок со дня принесения присяги представить в Парламентскую коллегию декларацию о своих рабочих местах и деятельности, эти данные не подлежат публичному разглашению<sup>140</sup>.

- Согласно Конституции судья не может занимать любую другую выборную должность или должность по назначению, кроме случаев, предусмотренных законом. Разделом 49 Закона о судах уточняется, что судья не может работать по совместительству в других местах, за исключением преподавательской или исследовательской работы, до тех пор, пока это не мешает осуществлению его/ее основных обязанностей или принципу независимости судопроизводства. С более подробным перечнем запретов можно ознакомиться в Отчете.
- Прокурор не может работать по совместительству в другом месте, кроме преподавательской и научной работы. Более того, прокурор не может быть учредителем, управляющим партнером, членом правления или наблюдательного совета коммерческого предприятия, директором филиала иностранного коммерческого предприятия или членом политической партии. Если возникает вопрос о внешнем трудоустройстве, прокурору следует доложить о нем вышестоящему лицу. Нарушения вышеуказанных требований влекут за собой дисциплинарную ответственность<sup>141</sup>.
- Другие государственные должностные лица (а именно, министры, государственные служащие и работники) могут заниматься дополнительными видами деятельности вне их служебных обязанностей, если это не запрещено законом и если соблюдены процедурные ограничения. В соответствии со статьей 11 АСА процедурные ограничения запрещают им совершать действия или принимать решения, если: а) решение принимается или действие совершается в отношении должностного лица или связанного с ним/ней лица; б) должностному лицу известно об имеющем к нему/ней или связанному с ним/ней лицом отношении экономическом или ином интересе, способному оказать влияние на совершаемое действие или принимаемое решение; в) должностному лицу известно о риске коррупции. Однако министры не могут занимать какую-либо выборную должность или должность по назначению за пределами своих должностных обязанностей или действовать по договору ГПХ, кроме исследовательской или преподавательской работы. Министр должен незамедлительно уведомлять правительство в письменной форме, если он(-а) действует или намеревается действовать вне сферы своих служебных обязанностей в качестве предпринимателя или генерального партнера в общем или командитном товариществе или в качестве члена правления или контрольного органа юридического лица. Правительство не позволит министрам дополнительную занятость, если рабочая нагрузка и/или ее характер препятствуют выполнению их служебных обязанностей или если дополнительная занятость приводит к несоблюдению их обязанностей. Аналогичные ограничения применяются к государственному секретарю, генеральным секретарям министерств и их заместителям<sup>142</sup>.
- В Латвии депутатам парламента разрешено осуществлять непосредственно обозначен-

<sup>140</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Эстония, стр. 15.

<sup>141</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Эстония, стр. 32.

<sup>142</sup> ГРЕКО 5 отчет об оценке, Эстония, стр. 24–25.

ные виды деятельности: они могут заниматься ей в соответствии с законом или любым международным договором, ратифицированным Сеймом (например, советники ЮНЕСКО); занимать должности в профсоюзе, ассоциации или фонде, политической партии, союзе политических партий или религиозной организации; работать в качестве преподавателя, учёного, врача, профессионального спортсмена или представителя творческой профессии; занимать другие должности или рабочие места в Сейме и Кабинете Министров, если это оговорено в решении Сейма и его ведомств, либо в регламенте или распоряжении Кабинета министров; или занимать должности в международных организациях и учреждениях, если это оговорено в решении Сейма или в регламенте или распоряжении Кабинета министров. Судьям в судах общей юрисдикции запрещается членство в каких-либо политических партиях или движениях; они не могут занимать политические должности, и это является одним из оснований для освобождения судьи от должности. Однако вне рамок своей судебной деятельности судьи могут участвовать в педагогической, научной или творческой работе. Судьи могут также работать в качестве эксперта или представителя (миссионера) в другом государстве или международной организации или занимать должность в профсоюзе<sup>143</sup> до тех пор, пока такая работа или должность не приведет к какому-либо конфликту интересов; предварительно они обращаются за письменным разрешением к Председателю Суда<sup>143</sup>.

- Прокурорам не разрешается иметь любую аффилированность со стороны любых политических партий или организаций. Единственной дополнительной деятельностью, разрешенной прокурорам вне их основной работы, должна быть педагогическая (преподавание), научная или творческая работа, а также должность в профсоюзе. Прокуроры, как и судьи, могут браться за дополнительную экспертную (консультационную) работу, если они хотят помочь в осуществлении или содействии осуществлению национальных или международных программ — т.е. в сотрудничестве с международными или другими правоохранительными органами, — и они могут занимать должность в профессиональной ассоциации. Впрочем, в этих последних примерах, прокуроры должны гарантировать, что такая работа или должность не приведут к конфликту интересов и они должны предварительно запросить письменное разрешение Генерального прокурора<sup>144</sup>.
- Должности премьер-министра, его заместителя, министра и парламентского секретаря могут совмещаться с двумя из следующих видов дополнительных должностей: а) должностями, которые они занимают в соответствии с законом или ратифицированными международными договорами; б) должностями в профсоюзе, ассоциации, фонде или политической партии, союзе политических партий или религиозной организации; в) работой в качестве преподавателя, учёного, врача, профессионального спортсмена и в области творческой деятельности; г) должностью или работой в Сейме или в Кабинете министров, если это предусмотрено их правилами/приказами; и д) должностью в международной организации или учреждении, если это предусмотрено Сеймом или Кабинетом министров. Премьер-министр и министры могут, таким образом, сохранять свои депутатские мандаты. Существует прямой запрет для Руководителя Государственной канцелярии, его заместителей, государственных секретарей и их заместителей на совмещение их должностей с должностями в политической партии или партийном объединении<sup>145</sup>.
- Кроме того, постановления Кабинета министров ограничивают депутатов во владении ценными бумагами и доходе на акции, а также запрещают доходы на любые виды ценных

---

<sup>143</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 34.

<sup>144</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 47–48.

<sup>145</sup> ГРЕКО 5 Отчет об оценке. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16808cdc91>



бумаг в коммерческих компаниях, зарегистрированных в странах и территориях с низким налогообложением или освобожденных от уплаты налогов. Закон о конфликте интересов (пункт 1 статьи 10) конкретно гласит, что депутаты не должны владеть акциями или долями, быть партнёрами коммерческого предприятия или владеть предприятием (в качестве индивидуального предпринимателя), которое получает государственные заказы (т.е. договоры поставки в рамках государственных закупок и других закупок, осуществляемых Сеймом) на предоставление услуг или товаров государству или органам самоуправления, или получает финансовые ресурсы, кредиты или средства приватизационных фондов государства или органов самоуправления, за исключением случаев, когда они предоставляются в результате открытого конкурса<sup>146</sup>.

- В Польше действует общее правило, согласно которому депутатам парламента не разрешается возмездное осуществление какой-либо деятельности<sup>147</sup>. Судья не может заниматься дополнительной работой, за исключением работы лектора/исследователя, или осуществлять иные виды работы, которые могут помешать выполнению его/ее обязанностей, ослабить доверие к его/ее независимости или нанести ущерб авторитету судебской должности. Кроме того, судья не может быть членом правления, наблюдательного совета или ревизионной комиссии общества — субъекта коммерческого права или кооператива, фонда, осуществляющего предпринимательскую деятельность, владеть более 10% акций общества-субъекта коммерческого права или более 10% его уставного капитала, вести предпринимательскую деятельность самостоятельно или совместно с другими лицами, осуществлять функции управляющего, представителя или юриста в отношении такой предпринимательской деятельности. Эти правила также распространяются на судей, вышедших в отставку<sup>148</sup>. Прокурор не может заниматься какой-либо другой деятельностью или занимать оплачиваемую должность, если это может влиять на исполнение обязанностей прокурора, подвергать сомнению его беспристрастность или подрывать авторитет прокурорской должности. К прокурорам также относятся те же ограничения касательно дополнительных мест работы, что и для судей<sup>149</sup>.
- В соответствии с Конституцией Польши член Совета Министров не может осуществлять какую-либо деятельность, противоречащую его/ее обязанностям на государственной службе. Аналогичным образом, Закон от 21 августа 1997 года «Об ограничении предпринимательской деятельности лиц, выполняющих государственные функции» предусматривает, что Премьер-министр и министры, их заместители, глава Канцелярии Премьер-министра, а также государственные секретари и заместители государственных секретарей в принципе не могут быть членами правлений, наблюдательных советов или ревизионных комитетов субъектов предпринимательства, фондов, осуществляющих предпринимательскую деятельность, или кооперативов (за исключением жилищных кооперативов). Также они не могут выполнять иные задачи в компаниях-субъектах коммерческого права, если такая деятельность может привести к подозрению в том, что они преследуют свои личные интересы, или владеют более, чем 10% акций или долей в общем капитале коммерческих предприятий. Новый проект закона о прозрачности общественной жизни предусматривает новую область применения ограничений на осуществление экономической деятельности или выполнение определенных функций<sup>150</sup>.
- В Польше не существует правовых ограничений на осуществление предпринимательской

---

<sup>146</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, стр. 16–17 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6d36>

<sup>147</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша, стр. 17

<sup>148</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша, стр. 38

<sup>149</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша, стр. 53

<sup>150</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша, стр. 19,

деятельности и финансовую заинтересованность депутатов и сенаторов, кроме конкретных запретов на предпринимательскую деятельность или функции, в которые вовлечены государство или местные власти — либо принадлежащая им собственность<sup>151</sup>. По этому поводу GET рекомендовала как разработать четко определенный механизм, предусматривающий применительно как к депутатам Сейма, так и к сенаторам декларирование потенциальных конфликтов интересов парламентариев — принимая также во внимание интересы их ближайших родственников — с учетом соответствующих положений законодательства (законопроектов)<sup>152</sup>.

- Согласно Конституции Италии пост депутата несовместим с другими высшими государственными должностями, такими как Президент Республики, член Высшего Судебного Совета, член региональной администрации или регионального совета и судья Конституционного суда. Кроме того, Закон № 1953/1960 предусматривает несовместимость должности члена парламента с назначениями, производимыми правительством или государственной администрацией, с должностями в ассоциациях или организациях, которые оказывают услуги от имени правительства или получают правительственные гранты, с должностями в компаниях с ограниченной ответственностью, предоставляющих главным образом финансовые услуги. Кроме того, депутатам не разрешается выступать в качестве юрисконсультов финансовых или хозяйственных предприятий, участвующих в судебных спорах с государством. Имеющий силу закона указ № 39/2013 устанавливает несовместимость полномочий депутата со всеми высшими административными и высшими руководящими должностями в государственных, региональных и местных органах власти, государственных или частных агентствах, находящихся под управлением государства, а также с должностями в органах местных учреждений здравоохранения. Отдельные положения, содержащиеся в большом числе обычных законов охватывают и другие причины несовместимости должностей. Они относятся к другим выборным должностям (например, депутаты Европарламента, мэры муниципалитетов с населением более 15 000 человек), государственным должностям (например, член независимого административного органа, член правления Банка Италии, сотрудник спецслужб) или частным должностям (например, редактор газеты)<sup>153</sup>.
- Как правило, судьи и прокуроры не могут занимать другую государственную должность или заниматься другой работой или деятельностью.
- Судьи-магистраты не могут занимать должности или посты в частном или государственном секторе, за исключением должностей сенатора, государственного советника или неоплачиваемого главы благотворительных государственных учреждений. Им даже нельзя заниматься предпринимательской деятельностью или торговлей или иной свободной профессией; кроме того, они не могут соглашаться на работу или брать на себя роль арбитра без разрешения Высшего судебного совета<sup>154</sup>.
- В Германии депутаты парламента не могут одновременно являться членами земельных правительств и Бундесрата. Тем не менее парламентарии наряду со своими парламентскими функциями могут быть членами федерального правительства и выполнять политические функции на уровне местных органов власти (например, в местных советах, советах земель или в качестве мэров). Права и обязанности избранных в Бундестаг бессрочных государственных служащих, государственных служащих, назначенных на определенный

---

<sup>151</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша, стр. 20–21.

<sup>152</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша, стр. 16.

<sup>153</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, стр. 17–18.

<sup>154</sup> ГРЕКО 4 Отчет о соответствии, стр. 12 <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809022a7>

срок, судей, военнослужащих и работников бюджетной сферы, приостанавливаются на время их депутатских полномочий, за исключением обязанности соблюдать конфиденциальность и обязательства воздерживаться от принятия вознаграждений и подарков. Преподаватели и доценты университетов могут, будучи депутатами Бундестага, заниматься научными исследованиями и преподавательской деятельностью, а также оказывать помощь докторантам и аспирантам, однако их вознаграждение за эту работу не может превышать 25% от дохода, который бы выплачивался им при полной занятости. Допускается и другая деятельность профессионального или иного характера, осуществляемая параллельно с выполнением депутатских обязанностей, однако последние должны составлять их центральную деятельность, и недопустимо, чтобы член парламента принимал деньги или пособия в денежном выражении, если он/она не оказывает взамен соответствующую услугу. Любая деятельность по совместительству должна быть раскрыта и обнародована, если это предписано правилами 1(2) и (3) Этического Кодекса. Не допускаются ссылки на пост депутата Бундестага в контексте профессиональных или деловых вопросов<sup>155</sup>. Судьям и прокурорам, с другой стороны, запрещено быть депутатами Бундестага, Бундесрата, федерального правительства или любого из соответствующих земельных органов власти. Исключения сделаны для местных судов, которые принимают такую практику, по крайней мере, до тех пор, пока они не подразумевают дальнейшую деятельность — например, делегирование в наблюдательный совет муниципального предприятия. В отношении судей и прокуроров действуют те же правила, что и правила, касающиеся работы по совместительству государственных федеральных прокуроров. Если кто-либо захочет осуществлять оплачиваемую работу по совместительству, необходимо получить предварительное разрешение от вышестоящей инстанции. Некоторые виды неоплачиваемой работы по совместительству, такие как фриланс или предпринимательская деятельность, также обязаны предваряться получением разрешения. В разрешении должно быть отказано всегда, когда есть опасение, что второстепенная деятельность может помешать интересам основной службы.

- Однако судьи могут заседать в представительных органах местного самоуправления на почетной основе — до тех пор, пока они не участвуют в фактическом управлении муниципалитетом — и тем самым осуществлять политические функции, направленные на формирование политики муниципалитета. Судье может быть разрешена дополнительная деятельность в качестве арбитра или по выдаче экспертного заключения в арбитражном разбирательстве — только при условии, что стороны арбитражного соглашения совместно поручают ему такие функции или если судья назначается учреждением, не являющимся стороной разбирательства. В разрешении должно быть отказано, если на момент принятия решения о выдаче разрешения судье было назначено дело или если дело могло бы быть назначено в соответствии с распределением судебных дел. То же самое относится и к судье, который дополнительно выступает в качестве посредника в спорах между юридическими лицами или между юридическими лицами и третьими сторонами.
- Судья не может составлять экспертное правовое заключение, а также давать юридические консультации за вознаграждение вне исполнения своих непосредственных должностных обязанностей. Кроме того, судья, в принципе, не может брать на себя обязанности, связанные с другой службой. Если судья поступает на службу или принимает на себя должностные обязанности у другому государственного работодателя, по закону он должен быть уволен со своей текущей должности. Вышеупомянутые правила о дополнительной деятельности применяются также к судьям, которые остаются на государственной службе, но не выполняют судебных функций<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> ГРЕКО 4 Отчет об оценке, Германия, стр. 19–20.

<sup>156</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Германия, стр. 42–45,

- В Испании членам парламентам запрещено осуществлять дополнительную деятельность в государственном и частном секторе. Однако в виде исключения члены парламента могут заниматься ограниченным числом вспомогательных занятий, предусмотренных Законом. Вспомогательные должности, которые несовместимы с парламентами функциями, определены Конституцией и Законом о выборах<sup>157</sup>. Судьи подпадают под очень строгий режим несовместимости, намного более строгий, чем для любых других государственных служащих. В частности, судьям запрещается состоять в политических партиях или союзах. Однако этот запрет не относится к судьям Конституционного суда. С другой стороны, судьи могут получать «специальный отпуск» для осуществления действий политической направленности<sup>158</sup>. Более того, судьям нельзя заниматься никакой оплачиваемой службой или профессиональной деятельностью (кроме преподавания или правовых исследований, литературных, научных, художественных и технических публикаций), равно как и занимать любые всенародно избираемые должности или политические назначения или должности в органах государственного управления (статья 389, LOPJ)<sup>159</sup>. На прокуроров распространяется очень строгий режим несовместимости, сравнимый с таковым для судей. Им также запрещается состоять в политических партиях или союзах и заниматься любой оплачиваемой службой или профессиональной деятельностью (кроме преподавания и исследований в области права, публикаций литературных, научных, художественных и технических трудов), а также занимать любые всенародно избираемые посты или политические назначения или должности в органах государственного управления, равно как выполнять любые судебные или юрисдикционные (как, например, арбитражные) функции<sup>160</sup>.
- На Мальте для парламентариев не предусмотрены ограничения на дополнительные места работы и возможность быть владельцем или руководителем предприятия, за исключением частного положения Конституции, касающегося должностей в организациях с государственными контрактами. Существуют, однако, некоторые требования о ежегодном декларировании определенной информации о внешних / деловых интересах, т.е. о любых руководящих или иных официальных должностях в коммерческих компаниях, ассоциациях, правлениях, кооперативах и о других видах имущественных интересов. Члены парламента не могут получать какое-либо вознаграждение или компенсацию в любой форме за свою работу в качестве члена Палаты представителей, кроме официальной компенсации, положенной члену парламента (Этический кодекс, статья 3). Но при этом нет никаких соответствующих требований по раскрытию информации о внешних источниках и суммах получаемого ими дохода, есть лишь требование сообщать о своей профессии, и в случае трудовой занятости, о наименовании работодателя. В то же время член парламента может принимать гонорары за выступления, письменные работы или публикации или иную сходную деятельность, от любых лиц, организаций или компаний — при условии, что сумма не превышает обычный или принятый размер оплаты за такие услуги (Этический кодекс, статья 5, параграф 7)<sup>161</sup>.
- На судей / мировых судей распространяется строгий режим несовместимости; в частности, Организационный и Гражданско-процессуальный кодекс (статья 9) предусматривает, что судьи не могут выступать в качестве арбитров, они не могут принимать на себя наставнические или иные административные функции, кроме деятельности в рамках Комитета правовых исследований или таких функций, которые могут быть вменены ему / ей законом (Статья 9 Организационного и гражданско-процессуального кодекса). Кроме

---

<sup>157</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Испания. Стр. 14,

<sup>158</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Испания. Стр. 29,

<sup>159</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Испания. Стр. 30

<sup>160</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Испания. Стр. 40

<sup>161</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Мальта, стр. 14.

того, судьи / магистраты не могут заниматься какой-либо другой профессией, бизнесом или торговлей, или занимать какую-либо другую должность, приносящую прибыль, даже если она носит временный характер, за исключением любой судебной должности в любом международном суде или трибунале или любых международных судебных органах и должности экзаменатора в Мальтийском университете (статья 16 Организационного и Гражданско-процессуального кодекса)<sup>162</sup>.

- Что касается министров и парламентских секретарей, относящийся к ним специальный Этический кодекс — после редакции в 2015 году — предусматривает, что «при назначении министр не должен продолжать свою частную работу и должен посвящать все свое время работе в Правительстве. Это применимо в случаях, когда Кабинет министров не принимает в исключительных случаях иного решения в интересах государства». Более того, «ни один министр не может принимать любую иную оплату, каким-либо образом связанную с его/ее работой в качестве министра».
- Что касается других государственных должностных лиц, они «должны уведомлять главу организации в письменном виде в течение недели с того момента, как возникает любой из упомянутых выше интересов, а именно после вступления в должность, изменения должностных обязанностей или вследствие изменения обстоятельств»<sup>163</sup>.
- В Чешской Республике депутаты не могут принимать никакие назначения или должности в органах государственного управления, будь то трудоустройство или оказание услуг ГПХ, которые могли бы вовлечь их в принятие решений в министерстве или ином органе государственного управления; в государственной прокуратуре или суде; в органах безопасности, вооруженных силах, Высшем органе финансового контроля, аппарате Президента Республики, администрациях парламента, государственных фондах и в аппарате омбудсмена<sup>164</sup>. Пост судьи несовместим с постом Президента Республики, члена парламента или иными функциями на государственной службе. Судья не может занимать никакую должность за вознаграждение, помимо поста судьи и административных функций в суде и/или другой деятельности, связанной с временным исполнением обязанностей в Академии Права. Он/а не может осуществлять другие оплачиваемые виды деятельности, кроме управления своим собственным имуществом, а также научной, педагогической, литературной, публицистической и художественной деятельности и деятельности в консультативных органах министерства, правительства или парламентских органов, при условии, что такая деятельность не подрывает авторитет судьи и не ставит под сомнение независимость и беспристрастность осуществляемого им правосудия<sup>165</sup>.
- В Румынии членство в парламенте считается несовместимым с осуществлением любых иных видов деятельности на государственной службе, за исключением участия в работе правительства. Есть перечень должностей, которые объявлены несовместимыми с депутатским постом, в том числе руководящие должности в частном секторе, торговле, членство в коммерческих обществах и т.д. Все эти должности перечислены в Законе 96/2006.
- Должности судьи или прокурора несовместимы с любой другой должностью в государственном или частном секторе, за исключением профессиональной академической деятельности. Аналогичным образом, судьям и прокурорам запрещено осуществлять

---

<sup>162</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Мальта, стр. 27.

<sup>163</sup> ГРЕКО 5 отчет о соответствии, Мальта. стр. 23 <https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2018-6-fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-168093bda3>

<sup>164</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Чешская Республика, стр. 16.

<sup>165</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Чешская Республика, стр. 34–35.

арбитражную деятельность в гражданских, коммерческих или любых других видах судебных разбирательств; они должны воздерживаться от статуса ассоциированных членов или членов правлений любых гражданских ассоциаций или торговых компаний, страховых и финансовых компаний, государственных компаний и ассоциаций, равно как и независимых органов управления. Судьи-магистраты также должны воздерживаться от участия в политических партиях. Аналогичное правило применяется к членам Конституционного суда, впрочем, оно лишь ограничивает занятость в государственном или частном секторе. Схожие правила о несовместимости существуют для судей и прокуроров<sup>166</sup>.

- Во Франции статус депутата несовместим с мандатом участия в другой ассамблее или в Европарламенте, а также с постом Президента Республики. Более того, не разрешается исполнять более, чем одни из следующих полномочий: региональный советник, член совета департамента, советник Парижского муниципалитета, член ассамблеи Корсики, член ассамблеи Гвианы, член ассамблеи Мартиники, советник муниципалитета с населением 3500 и более человек, официальный член правительства. Кроме того, временные назначения на работу в правительстве сроком не более шести месяцев также запрещены, равно как и выполнение получаемых вне выборов государственных обязанностей, кроме преподавания. Руководящие функции запрещены в следующих случаях: работа на государственных предприятиях в качестве члена правления или председателя независимого административного или государственного органа, работа в частных компаниях или предприятиях, сопряженная с получением вознаграждений или выгод, предоставляемых государством или государственными органами, работа в компаниях с исключительно финансовыми целями или с публичным привлечением инвестиций, компаниях, в основном работающих под надзором государства, а также компаниях, осуществляющих конкретную направленную на извлечение прибыли деятельность в сфере недвижимости. И, наконец, работа в Конституционном суде или в Экономическом, Социальном или Экологическом Совете, должности судьи или прокурора и членство в Комиссии по работе органов правосудия запрещается после получения должности на государственной службе<sup>167</sup>.
- Что касается судей, им запрещается занимать другую должность на государственной службе или выполнять за вознаграждение любую другую работу, кроме научной, литературной или творческой. Кроме того, дополнительно запрещается любая другая работа за вознаграждение в период членства в государственных судебных органах. Исключения сделаны для роли судебного эксперта или консультационной работы<sup>168</sup>.

## 6.5. Отводы и отстранения государственных должностных лиц

---

В целом, отводы применимы как к государственным должностным лицам, так и к судьям/прокурорам. Однако, как правило, у стран нет каких-либо конкретных правил, касающихся отзыва полномочий должностных лиц — чаще всего считается, что они должны заявить самоотвод в случае конфликта интересов. Так что оценка случаев конфликта интересов

производится на ситуативной основе. В отношении судей и прокуроров у стран имеются конкретные правила, регулирующие ситуации, где самоотвод является обязательным. Можно заметить, что правила самоотвода судей и прокуроров аналогичны во всех рассматриваемых странах.

- В Эстонии основания для отстранения судьи из судебного процесса перечисле-

---

<sup>166</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Румыния, стр. 17–19.

<sup>167</sup> ГРЕКО 4 Отчет об оценке, Франция, стр. 19–20.

<sup>168</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Франция, стр. 42.



ны в Гражданско-процессуальном, Административно-процессуальном и Уголовно-процессуальном кодексах. К ним относятся, в частности, ситуации, когда судья, его/ее супруг/супруга или сожитель, близкие родственники или близкие родственники супруга/супруги или сожителя судьи являются стороной разбирательства, когда судья выступал в качестве представителя или советника одной из сторон или вел досудебное разбирательство или участвовал в принятии решения, которое впоследствии было аннулировано вышестоящим судом. Судья также должен быть отстранен от участия в судебном процессе в случаях, когда существуют другие обстоятельства, ставящие под сомнение его беспристрастность<sup>169</sup>. Правовая основа для отстранения прокурора от уголовного производства идентична той, которая применяется в отношении судей<sup>170</sup>.

- В Польше судья может быть отстранен, если он/она или его/ее супруг является стороной разбирательства или состоит со стороной разбирательства в родстве по крови или браку напрямую или косвенно, в результате усыновления, опеки или попечительства, если судья выступал в качестве адвоката или юрисконсульта одной из сторон или проводил предварительное разбирательство или посредничество, или участвовал в принятии решения, подлежащего обжалованию, или вынес решение, впоследствии отмененное или опротестованное. Кроме этого, суд может дисквалифицировать судью по его/ее запросу или по инициативе стороны, если есть обоснованные сомнения в беспристрастности судьи<sup>171</sup>.
- В Италии для предотвращения и урегулирования конфликтов интересов, возникающих в связи с частной деятельностью и интересами, или связанных с лицами, близкими к судье или прокурору (по семейным обстоятельствам или в связи с деловыми отношениями) действуют процессуальные гарантии. Вышеупомянутые гарантии применяются в особых случаях (судья должен быть отозван, если он/она заинтересован(-а) в судебном производстве или если одна из частных сторон является должником или кредитором по отношению к судье, его/ее супруге/супруге или его/ее детям; судья является наставником или нанимателем одной из сторон производства, или его/ее супруг/супруга или близкий родственник является защитником, наставником или нанимателем стороны; судья высказал мнение или дал совет в отношении предмета дела, выходящего за рамки его/ее функций; между судьей или его/ее близкими родственниками и одной из частных сторон разбирательства имеет место серьезная вражда; супруг/супруга или близкий родственник судьи является потерпевшим или пострадал в результате уголовного преступления или является частной стороной; близкий родственник судьи или близкий родственник его/ее супруга/супруги выступает или выступал в качестве прокурора в ходе разбирательства), а также, что бывает чаще, в случае, если какая-либо серьезная причина ставит под сомнение его/ее беспристрастность. Аналогичные правила применяются и к гражданским делам.
- Другие причины несовместимости касаются отношений между судьями магистрата и их супругами или родственниками. Кроме того, семейные или родственные отношения между судьями и прокурорами рассматриваются как причины несовместимости в рамках одного судебного органа<sup>172</sup>.
- Прокуроры не могут заявлять самоотвод. Однако государственные прокуроры имеют возможность отзыва по делу, в котором возникают серьезные на то причины. (Само)отвод является обязательным, если прокурор имеет заинтересованность в судебном производ-

---

<sup>169</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Эстония, стр. 33.

<sup>170</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Эстония, стр. 46.

<sup>171</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша, стр. 38

<sup>172</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 37–38



стве или если одна из частных сторон является должником или кредитором по отношению к нему/ней, его/ее супруге/супруге или его/ее детям; если он/она является наставником или работодателем одной из сторон судебного разбирательства или супруг/супруга или близкий родственник прокурора является защитником или наставником или работодателем для стороны разбирательства; между прокурором или его/ее близкими родственниками и одной из частных сторон в судебном процессе имеет место серьезная вражда; и если супруг/супруга или близкий родственник прокурора является жертвой или пострадал в результате уголовного преступления или является стороной-частным лицом<sup>173</sup>.

## 6.6. Организации, ответственные за эффективность политики

---

Как уже отмечалось в предыдущих частях документа, наибольшую озабоченность вызывает не утверждение положений об урегулировании конфликтов интересов, а всего лишь их надлежащее осуществление. Однако большинство стран не могут похвалиться

надлежащим выполнением соответствующих правил, и лишь в немногих из них даже просто есть орган, который отвечает за обеспечение и развитие этики в государственном секторе.

- В Латвии Закон о конфликте интересов «контролируется одновременно Бюро по профилактике и противодействию коррупции (KNAB) и Службой государственных доходов (SRS)»<sup>174</sup>. Бюро по профилактике и противодействию коррупции (KNAB) «выполняет консультативные, исполнительные, превентивные и обучающие функции в вопросах борьбы с коррупцией в государственных учреждениях. Оно обладает широкими полномочиями по расследованию коррупционных дел (доступ к банковским и налоговым базам данных, полномочия по принуждению третьих лиц к сотрудничеству), а также по контролю за партийным финансированием. В отношении отдельных вопросов, рассматриваемых в данном отчете, KNAB играет ведущую роль в контроле за выполнением того, что считается центральным содержанием законодательных актов в сфере предупреждения коррупции в Латвии»<sup>175</sup>, в том числе и Закона о конфликте интересов.
- «Службе государственных доходов поручены также важнейшие функции по проведению расследований и применению санкций в рамках Закона о конфликте интересов»<sup>176</sup>.
- Обе службы проверяют декларации об имуществе публичных должностных лиц, хотя и рассматривают их с разных точек зрения<sup>177</sup>. KNAB использует декларации в качестве инструмента для выявления конфликта интересов и проверяет законность деятельности должностных лиц с точки зрения соблюдения ими предписанных ограничений и несовместимости выполняемых функций. SRS реализует национальную налоговую политику и проверяет активы должностных лиц на предмет законности их доходов и соблюдения налогового законодательства. KNAB проверяет декларации около 1000 должностных лиц ежегодно, из которых около 150 проходят углубленную проверку в соответствии с внутренними тематическими приоритетами и руководящими принципами KNAB. Последние устанавливают критерии для проведения углубленных проверок, таких как положение государственного должностного лица в иерархии государственного управления, функции, высокая степень подверженности конфликту интересов, налагавшиеся прежде санкции

---

<sup>173</sup> ГРЕКО 4 Отчет об оценке. стр. 48–49.

<sup>174</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 5.

<sup>175</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 9.

<sup>176</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 9.

<sup>177</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке. стр. 26.

за нарушения, связанные с конфликтом интересов, а также оповещения в средствах массовой информации<sup>178</sup>.

- В Румынии за внедрение механизмов декларирования активов и интересов, а также за контроль за их соблюдением отвечает Национальное агентство по вопросам добросовестности (NIA). Национальное агентство по вопросам добросовестности (NIA) отвечает за внедрение механизма декларирования активов и интересов, а также за контроль за соблюдением законодательства в этой области со стороны парламентариев. Этот независимый административный орган, состоящий из почти 100 сотрудников, контролируется комитетом, состоящим из представителей различных политических и государственных органов Румынии. В 2010 г. широко обсуждавшееся решение Конституционного суда лишило его возможности исследовать благосостояние парламентариев и публиковать декларации должностных лиц, не являющихся парламентариями. Однако для проведения формального расследования необоснованных/подозрительных ситуаций с активами были вновь введены так называемые Комиссии по изучению благосостояния при апелляционных судах, играющие роль промежуточного элемента между NIA и судами. Но NIA само имеет доступ к любым государственным и частным источникам информации, включая финансовую информацию, используемую для проведения контроля и проверок. NIA также оказывает постоянное информационное содействие в области заполнения и подачи деклараций об имуществе и деклараций об интересах, а также по вопросам правового режима несовместимости и конфликта интересов (так, в 2013 году NIA выпустило 1593 официальных разъяснения). К тому же на сайте NIA доступен раздел часто задаваемых вопросов и ответов на них<sup>179</sup>.
- Во Франции в 2014 году задача по надзору за управлением конфликтами интересов была возложена на Высший орган по вопросам прозрачности общественной жизни (HATVP). Данный орган осуществляет контроль за всеми декларациями, представляемыми как в начале срока действия депутатского мандата, так и в его конце, следя за тем, чтобы размер активов оставался примерно одинаковым. Несмотря на то, что HATVP способна координировать свои задачи с налоговыми органами, она не имеет возможности делегировать какие-либо другие задачи в другие органы или организации. Более того, в отличие от предыдущей организации (Комиссия по финансовой открытости политиков), HATVP не имеет каких-либо полномочий для наложения санкций или проведения расследований. Ее задачи, следовательно, в основном связаны с информированием<sup>180</sup>.

В других странах за проверку дел, связанных с этикой, и рассмотрение деклараций интересов/имущества и т.п., как правило, отвечают высшие органы, руководители или уполномоченные подразделения организаций. Так, в Эстонии за этичность поведения членов парламента отвечает специальный комитет Рийгигогу (Парламента) по борьбе с коррупцией<sup>181</sup>, в Польше использование преимуществ и служебного

бюджета парламентариями контролируется Советом Сейма / Советом Сената, и дисциплинарные взыскания за нарушения правил, применяемых при конфликтах интересов могут налагаться Президиумом Сейма / Президиумом Сената, однако дела, связанные с судьями, рассматриваются внутри судебной системы<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, стр. 28.

<sup>179</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Румыния, стр. 22–23.

<sup>180</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Франция, стр. 26.

<sup>181</sup> ГРЕКО 4 Отчет о соответствии, Эстония, стр. 18–19.

<sup>182</sup> ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша, стр. 22, 25, 44.

## ВЫВОДЫ

---

**Под «конфликтом интересов» понимается конфликт между личными интересами должностных лиц (возможными выгодами, не обязательно финансовыми) и их долгом в качестве государственных служащих. Этого следует избегать, насколько это практически возможно. В целом, необходимо избегать появления конфликта интересов, чтобы минимизировать репутационные риски для организации или должностных лиц.**

Вообще, управление конфликтами интересов необходимо и служит государственным интересам, поддерживает прозрачность и подконтрольность, поощряет личную ответственность и задает плану ответственного поведения, а также развивает корпоративную культуру, нетерпимую к конфликтам интересов.

В распоряжении стран есть огромный выбор инструментов. К ним, среди прочих, относятся экономические, юридические, мотивационные и управленческие инструменты. Некоторые классификации выделяют по отдельности методы «кнута и пряника», или «мягкие и жесткие правовые подходы». Хотя использование закона является преобладающей формой регулирования, в некоторых странах начали использовать «мягкие правовые инструменты». Одним из наиболее универсальных и распространенных инструментов среди прочих является Этический кодекс. Сфера применения содержащихся в нем правил может распространяться как на государственный сектор в целом, так и на отдельные отрасли государственной службы, либо применяться к отдельно взятым организациям. Общая рекомендация международных организаций гласит, что в учреждениях должны быть свои правила управления конфликтами интересов, таким образом правила будут максимально конкретными и соответствующими сложившейся обстановке.

При составлении такого кодекса важно совещаться со всеми ключевыми участниками и задействовать все ключевые фигуры на этапе разработки кодекса. Если кодекс и его цели сформулированы в процессе, в котором принимали участие сотрудники разного ранга, он с большей вероятностью будет иметь благоприятный результат — так как сотрудники были привлечены к разработке кодекса и, скорее всего, будут его соблюдать.

Таким образом, существует четкая корреляция между регламентацией конфликта интересов и развитием доверия: чем ниже уровень доверия к государственным учреждениям, тем сильнее тенденция к управлению конфликтами интересов с помощью подробных правил. Там, где уровень доверия высок, граждане с большей охотой принимают правило, разрешающее руководителю нанимать своих родственников, если о таком родстве сообщается заблаговременно.

Правила и стандарты в отношении конфликта интересов могут также иметь побочные эффекты — как отрицательные, так и положительные, например, улучшение результатов развития общества, но также и усиление бюрократии, канцелярщины и административного бремени. Правила в отношении конфликта интересов могут на практике противоречить иным законным правам, быть неработоспособными или контрпродуктивными, они также могут создавать препятствия для привлечения опытных людей на государственные должности. ОЭСР предупредила об отрицательных последствиях чрезмерно строгих подходов, излишних запретов и ограничений. Таким образом, современная политика в отношении конфликта интересов должна обеспечивать баланс между необходимостью нормативного регулирования вопросов, связанных с конфликтом интересов, с одной стороны и гарантией личной и организационной свободы и гибкости, с другой стороны.

Текущая полемика, посвященная конфликту интересов, ведется вокруг вопроса о том, насколько релевантны действующие стратегии и инструменты. Возрастающий интерес к данной теме еще не привел к единому мнению относительно наилучшего способа управления конфликтом интересов в различных контекстах, ситуациях, секторах, в отношении различных категорий служащих и, следовательно,

к решению о верном выборе стратегических инструментов.

В целом, относительно декларации интересов государства требуют от государственных должностных лиц либо декларировать только имущество, либо и имущество, и интересы. Для тех стран, которые придерживаются первого подхода, ГРЕКО издала рекомендации по внедрению требований декларировать не только имущество, но также и интересы. От государств также ожидается, что они будут устанавливать требования для государственных должностных лиц по декларированию не только лично имеющихся имущества и интересов, то также и имеющихся у членов семьи; при этом необходимо максимально подробное описание требований; декларации должны быть доступны для общественности; необходимо предпринять шаги для обеспечения выполнения установленных требований.

В отношении подарков, страны обычно либо разрешают получение подарков, не связанных с намерением оказать влияние на государственное должностное лицо (Эстония, Германия, Мальта и др.), либо разрешают получать подарки с ограничением по стоимости (Италия, Румыния, Франция), иногда политика в отношении подарков должностным лицам четко не сформулирована (Польша, Испания, Чешская Республика). Необходимо заметить, что даже в случаях, когда применяется строгая политика в отношении подарков с запретом на получение таковых должностными лицами, необходимо все же четкое определение понятия «подарок».

Не все страны устанавливают период охлаждения после выхода служащего в отставку (на пенсию). Те же, которые это делают, установили для бывших должностных лиц ограничительный период продолжительностью 1–2 года, когда им нельзя работать (на руководящих должностях) в организации, являющейся нижестоящей или подконтрольной тому учреждению, где прежде работало данное лицо. Достаточно редко устанавливается период охлаж-

дения для членов парламента, судей и прокуроров. К примеру, Франция не признает необходимость в ограничении по трудоустройству после увольнения с официальной должности (с некоторыми исключениями, например, в отношении судей), поскольку такая практика, согласно мнению Конституционного Суда, противоречит праву на выбор места работы.

Правила касательно ограничений занятием другими видами деятельности для государственных должностных лиц в разных странах варьируют. Чаще всего перечисляются профессии и виды деятельности, которые запрещены для определенных групп должностных лиц, либо перечисляются разрешенные виды деятельности. В большинстве изученных случаев работает общий принцип, согласно которому положение члена парламента не совместимо с другими оплачиваемыми видами деятельности.

Добровольное сложение полномочий применимо как к должностным лицам, так и судьям/прокурорам. Однако, как правило, у стран нет каких-либо конкретных правил, касающихся добровольного сложения полномочий должностными лицами — чаще всего считается, что они должны предпринять самоотвод в случае конфликта интересов. Так что оценка случаев конфликта интересов производится на ситуативной основе. В отношении судей и прокуроров в странах имеются конкретные правила, регулирующие ситуации, где требуется самоотвод. Можно заметить, что правила самоотвода судей и прокуроров аналогичны во всех рассматриваемых странах.

Лишь в нескольких из этих стран существуют органы, ответственные за обеспечение и укрепление этического поведения в государственном секторе. В большинстве случаев такой орган, его подразделение или вышестоящий орган отвечают за прием деклараций об интересах (имуществе) и общий контроль за этикой. Пожалуй, это одна из причин, почему уровень гарантированного контроля за конфликтами интересов в большинстве стран довольно низок.

## ИСТОЧНИКИ:

---

С. Р. Акерман. Коррупция и конфликты интересов. Цит. по: Дж. Б. Ови, Э. Брин. Коррупция и конфликты интересов, исследование в области сравнительного права и правовой культуры, 2016.

Оценка «Этического кодекса для членов Парламентской ассамблеи Совета Европы». ГРЕКО, 2017. <https://rm.coe.int/assessment-of-the-code-of-conduct-for-members-of-the-parliamentary-ass/1680728008>.

Н. Бенке. Этика как яблочный пирог: гонка вооружений в области этических стандартов в избирательных компаниях в рамках выборов в Конгресс и президентских выборах».

Конгресс местных и региональных органов власти при Совете Европы «Конфликты интересов на местном и региональном уровнях» <https://rm.coe.int/booklet-a6-conflicts-of-interest-coll-public-ethic-en/1680907923>

Резолюция Совета Европы 434 (2018).

К. Деммке, М. Бовенс, Т. Хенекль. Регулирование конфликтов интересов для лиц, занимающих государственные должности в Европейском Союзе — сравнительное исследование правил и стандартов профессиональной этики для лиц, занимающих государственные должности в ЕС-27 и учреждениях ЕС. Европейский институт государственного управления, 2008.

А. Дойг, Дж. Уилсон. Эффективность кодексов поведения. Деловая этика: европейский обзор, 1998, № 7.

Разъяснения к Рекомендациям Совета Европы 423 (2018).

М. С. Франкель, 1989. Профессиональные кодексы: Почему, как и с каким эффектом? // Журнал деловой этики, № 8, 1989.

ГРЕКО 4 Отчет о соответствии. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809022a7>

ГРЕКО 4 отчет об оценке. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6d36>

ГРЕКО 4 отчет об оценке, Чешская Республика <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7d05319b>

ГРЕКО 4 отчет об оценке, Эстония. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5>.

ГРЕКО 4 отчет об оценке, Франция. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808d64ba>

ГРЕКО 4 отчет об оценке, Германия. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

ГРЕКО 4 отчет об оценке, Италия. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dce15>

ГРЕКО 4 отчет об оценке, Мальта. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c8abe>

ГРЕКО 4 отчет об оценке, Польша. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7b1d>

ГРЕКО 4 отчет об оценке, Румыния. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7d05>

Доклад ГРЕКО по результатам 4-го раунда оценки, Испания. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca048>

Промежуточный отчет о соответствии ГРЕКО, Румыния. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168096568a>

Промежуточный отчет о соответствии ГРЕКО, Испания. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>

ГРЕКО 4 Второй отчет о соответствии, Франция. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808d64ba>.

ГРЕКО 5 Отчет о соответствии. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16808cdc91>

ГРЕКО 5 отчет о соответствии, Эстония. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>

ГРЕКО 5 отчет о соответствии, Мальта. <https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2018-6-fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-/168093bda3>

ГРЕКО 5 отчет о соответствии, Польша. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168090055c>

Джарвис, М. Д., Томас, П. Г. Пределы ответственности: чего можно и чего нельзя достичь в диалектике подконтрольности? Университет Далхаузи, Галифакс (Канада), 2009.

М. Джонстон. Сохраняя ответы, меняя вопросы: пересмотр определений коррупции. Цит. по: Политише Фиртельяресцайтшриффт (Politische Vierteljahreszeitschrift), 2005.

Левен. Вестник ЕГГА, «Этика и добросовестность в управлении: Трансатлантический диалог»

Дж. С. Маккензи. Скандальное доказательство: становится ли правительство лучше благодаря этическим законам? Институт Брукинга, Вашингтон, округ Колумбия, 2002.

Управление конфликтом интересов в государственном и муниципальном секторе: правовые инструменты. ОЭСР, 2005.

Управление конфликтом интересов в сфере государственной/муниципальной службы  
Руководящие принципы и рекомендации ОЭСР и опыт стран. ОЭСР, 2003.

Р.Э. Мессик. Политические соображения при составлении проекта закона в области регулирования конфликта интересов. Цит. по: Жан-Бернар Оби и др. Коррупция и конфликт интересов. Коррупция и коллизии интересов, исследования в области корпоративного права и правовой культуры, 2016.

Лювен, 2005; П. Нивенбург. Парадокс порядочности. Общественный контроль, 2007, том 9, № 3.

Рекомендации Совета по правовым инструментам ОЭСР Руководство ОЭСР по управлению конфликтом интересов на государственной/муниципальной службе. ОЭСР, 2019.  
<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>.

А. Старк. Конфликт интересов на государственной службе США. Гарвард, Кембридж, 2000.

<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809022a7>







[transparency.org.ru](http://transparency.org.ru)  
[info@transparency.org.ru](mailto:info@transparency.org.ru)  
+7 (495) 915-00-19

Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» внесена Министерством юстиции РФ в реестр «некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента»