



© 2004  
E. J. ...

Основной задачей правительства и его государственных учреждений является служение общественным интересам. Граждане имеют право ожидать от отдельных должностных лиц честного, справедливого и беспристрастного выполнения своих обязанностей. Государственные чиновники, отстаивающие частные интересы в период пребывания в должности, могут представлять собой угрозу этому основному праву. Подобные конфликты интересов таят в себе потенциальную возможность подрыва доверия граждан к государственным учреждениям.<sup>1</sup>

В ряде стран, государственные должностные лица регулярно, а в некоторых случаях открыто, попирают законы о конфликтах интересов. В этих странах помимо пренебрежения упомянутыми законами почти или вовсе ничего не делается для обеспечения их выполнения. Одной из самых неотложных задач в подобных странах является создание государственной службы, руководствующейся общепринятыми моральными нормами.

Даже в условиях признания обыденности в определенных странах такого явления, как наличие конфликтов интересов, обсуждение этого вопроса ведется исходя из предпосылки о том, что в сложившейся ситуации нарушение закона не получает широкого распространения, а наблюдается как раз обратная картина. Скорее, в ходе упомянутого обсуждения некоей построенной на нравственных принципах системы государственного управления дается общее представление о том, как предотвратить возникновение подобных конфликтов интересов. *(Сложная задача создания и обеспечения устойчивого развития системы государственного управления, построенной на высоких моральных принципах, обсуждается в Главе 6).*

Конфликт интересов возникает в тех случаях, когда то или иное лицо, выступающее в качестве рядового служащего или должностного лица государственного сектора, в процессе выполнения своей работы руководствуется личными соображениями. В подобных случаях решения принимаются исходя из дурных побуждений. Более того, кажущиеся, существующие лишь в чьем-то восприятии конфликты интересов даже в условиях принятия правильных решений могут наносить репутации той или иной организации не меньший ущерб, чем какой-либо реально имеющий место конфликт интересов и так же, как и последний подрывать общественное доверие к этой организации.

Большинство стран считают этот вопрос настолько важным и существенным для эффективного управления, что принимают конкретный закон о конфликтах интересов. Этот закон может, например, предусматривать, что «государственное должностное лицо или рядовой государственный служащий не имеет права

в своем должностном положении участвовать в решении любого вопроса, связанного с какими-либо его прямыми или косвенными финансовыми интересами, которые, могли бы отрицательно сказаться на объективности или независимости его суждения».<sup>2</sup>

Составители принятой в 1997 г. Конституции Таиланда<sup>3</sup> сочли конфликты интересов столь серьезной угрозой демократии, что вопрос о подобных конфликтах затрагивается в самой этой конституции. В ее положениях, посвященных конфликтам интересов, правительственным чиновникам предъясняется требование о проявлении ими политической беспристрастности<sup>4</sup> и запрещается членам Палаты представителей, являющейся нижней палатой таиландского парламента, ставить себя в положение, связанное с конфликтом интересов. В Статье 110<sup>5</sup> содержится недвусмысленное заявление о том, что член Палаты представителей не имеет права:

- ▶ *занимать любую должность или выполнять любые обязанности в любом государственном органе или на любом государственном предприятии, или занимать какую-либо должность в качестве члена какого-либо местного законодательного собрания, местного административного должностного лица или чиновника местного органа власти или иного государственного должностного лица*
- ▶ *получать любую концессию от государства, какого-либо государственного органа или государственного предприятия, или становиться стороной какого-либо контракта, носящего характер экономической монополии, с государством, каким-либо государственным органом или государственным предприятием, или становиться партнером или акционером партнерства или компании, получающего/получающей такую концессию, или становиться стороной контракта подобного характера*
- ▶ *получать любые дополнительные деньги или льготы от любого государственного органа или государственного предприятия помимо денег и льгот, выплачиваемых этим государственным органом или государственным предприятием другим лицам в процессе обычной коммерческой деятельности*

В Статье 111 предусматривается, что:

*Член Палаты представителей не имеет права, используя свой статус или должность члена Палаты представителей, каким-либо образом вмешиваться в найм на работу, назначе-*

ние на должность, перевод на новое место или должность, повышение в должности или повышение шкалы заработной платы какого-либо государственного чиновника, находящегося на постоянной должности или получающего зарплату и не являющегося государственным должностным лицом, должностным лицом или рядовым служащим государственного органа, государственного предприятия или организационной структуры местного самоуправления, или служить причиной освобождения подобных лиц от занимаемой должности.

В Статье 128 это положение распространяется и на сенаторов.

### КАК ВЫЯВЛЯТЬ НАЛИЧИЕ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ

Большинство конфликтов интересов являются очевидными: должностные лица, присуждающие подряды самим себе, членам своей семьи или своим друзьям или политическим покровителям; должностные лица, лично владеющие – или их близкие родственники, владеющие – акциями в компаниях (подлежащих регулированию со стороны этих лиц или их родственников), с которыми они заключают контракты; которым они выдают лицензии и т.д. Эти конфликты не нуждаются в объяснении. Они являются обстоятельствами, представляющими собой угрозу общественным интересам, каким бы честным ни пытался представить себя в подобных условиях государственный чиновник.

Нельзя избежать ситуаций, в которых возникают конфликты интересов. Время от времени личные интересы неизбежно приходят в конфликт с решениями или практическими мерами, принимаемыми на работе. Большое значение для того, чтобы избежать здесь путаницы и недоразумений, имеет выявление подобных ситуаций с самого начала. Следующий контрольный список может помочь отдельным государственным служащим определять ситуации, в которых существует вероятность возникновения конфликта интересов:

- ▶ *Как бы я рассуждал, если бы мы поменялись ролями? Если бы я был одним из тех, кто нанимается на работу или претендует на повышение по службе, а мое место занял бы один из тех, кто принимает решение? Счел бы я этот процесс справедливым?*
- ▶ *Выигрывает или проигрывает в финансовом отношении родственник, друг или коллега, или выигрываю или проигрываю в финансовом отношении я сам от решения, принятого этой орга-*

*низацией по данному вопросу, или примененной ею в данном случае практической меры?*

- ▶ *Повышается или страдает репутация родственника, друга или коллеги, или повышается или страдает моя/наша репутация от решения, принятого этой организацией по данному вопросу, или примененной ею в данном случае практической меры?*
- ▶ *Способствовал ли я каким-либо образом не в служебном, а личном плане принятию решения или практической меры по данному делу?*
- ▶ *Получал ли я какую-либо выгоду от кого-то, кто выигрывает или проигрывает в результате решения, принятого этой организацией, или примененной ею практической меры, или злоупотреблял ли я его/ее любезностью и гостеприимством?*
- ▶ *Состою ли я членом какой-либо ассоциации, клуба или профессиональной организации, или есть ли у меня конкретные связи и ставящие меня в зависимое положение отношения с организациями или лицами, которые выигрывают или проигрывают от рассмотрения этой организацией данного вопроса?*
- ▶ *Могут ли быть для меня в будущем какие-то личные выгоды, способные поставить под сомнение мою объективность?*
- ▶ *Если я действительно приму участие в составлении оценки или принятии решений, буду ли я обеспокоен, если мои коллеги и общественность узнают о моем общении и связи с этой организацией?*
- ▶ *Сложится ли у честных и разумных людей впечатление, что, выполняя свой общественный долг, я действовал, исходя из личной заинтересованности?*
- ▶ *Уверен ли я в своей способности действовать непредвзято и в интересах общества?*

Когда кто-то считает, что в его/ее подразделении возник конфликт интересов, как ему/ей следует поступать в подобном случае? Первым делом нужно официально объявить о наличии потенциального конфликта и обратиться за руководящими указаниями к начальнику или советнику по вопросам этики, если таковой имеется.

Нет сомнения в том, что некоторые конфликты будут носить настолько ничтожный характер, что дадут основание лишь для фиксирования создавшегося положения и информирования о нем других сотрудников, принимающих участие в процессе принятия решений. Например, у того или иного лица может быть столь небольшое число акций в какой-либо компании, что, вероятно, на их стоимость не могут оказывать зна-

чительного воздействия последствия этого рассматриваемого конкретного дела. В подобном случае другим сотрудникам, затронутым созданным положением, не придется беспокоиться по поводу того, что данное лицо продолжает участвовать в процессе принятия решений. Однако, когда все упомянутые сотрудники не могут чувствовать себя спокойно, лицу, о котором идет речь, следует отказаться от дальнейшего участия в принятии решений. Разумеется, что исходной предпосылкой здесь является отсутствие каких-либо ранее существовавших планов или распоряжений для подобной дисквалификации должностного лица по причине его предвзятого отношения или личной заинтересованности в деле.

Может применяться следующий контрольный список для оценки того, могла бы при наличии какого-либо раскрытого конфликта интересов существовать необходимость в предъявлении государственному должностному лицу, о котором идет речь, другими государственными должностными лицами требования не принимать участия в принятии решений:

- ▶ *Была ли предоставлена вся имеющаяся отношение к делу информация с целью обеспечения надлежащего составления оценки?*
- ▶ *Каков характер взаимоотношений или связи, которые могли бы привести к возникновению конфликта?*
- ▶ *Имеется ли необходимость в советах юриста?*
- ▶ *Представляет ли это дело большой общественный интерес? Носит ли оно противоречивый характер?*
- ▶ *Могло бы участие этого лица в данном деле поставить под сомнение его честность?*
- ▶ *Могло бы участие этого лица поставить под сомнение честность данной организации?*
- ▶ *Как могло бы участие этого лица в принятии решения, о котором идет речь, выглядеть в глазах того или иного представителя общественности или одного из потенциальных подрядчиков или поставщиков данной организации?*
- ▶ *Как наилучшим образом обеспечить беспристрастность и справедливость, а также защитить общественные интересы?*

Несмотря на то, что большое значение имеет обсуждение того, как воспринимаются и осознаются конфликты интересов, ни один из этих контрольных списков не следует рассматривать в качестве списков, автоматически признающих негодными взаимоотношения и связи, которые ни один честный и разумный человек не считал бы порождающими тот или иной конфликт интересов.

Другие стратегии, которые организация или правительство могут брать на вооружение с тем, чтобы избежать компрометации своей честности или впечатления о том, что эта честность подвергается риску, включают в себя:

- ▶ *Ведение полного и точного учета своих процессов принятия решений*
- ▶ *Обеспечение открытости путем обнародования точной информации о процессах, решениях и действиях своей организации*
- ▶ *Там, где имеется риск восприятия наличия конфликта интересов, обеспечение того, чтобы окончательное решение всех участников могло быть обоснованным*

### **ЧТО ТАКОЕ НЕПОТИЗМ?**

Непотизм представляет собой особый вид конфликта интересов. Несмотря на наличие тенденции употреблять это выражение в более широком контексте, оно строго применяется к ситуации, в которой то или иное лицо использует имеющуюся у него государственную власть для получения услуги – очень часто работы – для одного из членов своей семьи.

Запрещение nepoтизмa не является абсолютным запретом, распространяющимся на всех родственников. На самом деле, общие запреты на принятие на работу родственников в штат служащих могут рассматриваться как нарушение гарантий прав человека против дискриминации. Эта ситуация отличается от той, в которой один родственник нанимает на работу другого родственника на какую-либо должность и при этом имеет контрольные полномочия над ней, а следовательно и над принятым на работу членом своей семьи. Однако упомянутый запрет на nepoтизм определенно запрещает государственному служащему использование своей государственной должности (или злоупотребление ею) для устройства членов своей семьи на работу в государственные учреждения. Цель здесь состоит не в том, чтобы не допускать такого положения, при котором члены семьи работают вместе, а в том, чтобы предотвращать возможность проявления фаворитизма со стороны того или иного государственного служащего в отношении ближайших родственников при осуществлении им от имени общественности дискреционных полномочий на найм квалифицированных должностных лиц.

Как заявил один из сотрудников Офиса омбудсмена ЮАР:

«Типичным примером может быть случай, когда утверждается, что какой-то человек якобы получил незаконное преимущество, состоящее в предоставлении ему в результате вмешательства одного из членов его семьи, работающего на некое ведомство, подрядов, которые это ведомство отдает на сторону. Можно было бы прийти к заключению о том, что здесь не совершалось никакого преступного деяния, а имело место неэтичное поведение. В нашем законодательстве nepотизм пока не считается преступлением, но в данном случае нарушение столь явно предосудительно и обоснованно, что необходимо непременно требовать действий со стороны омбудсмена. Кроме того, акт nepотизма может быть одним из сигналов тревоги, предупреждающих омбудсмена о возможности наличия у данного должностного лица воспринимаемой им необходимости окружать себя людьми, в отношении которых существует мнение, что они больше обычного преуспели в том, чтобы на них можно было положиться, когда стремишься действовать» по собственному усмотрению».<sup>6</sup>

Часто nepотизм имеет место в частном секторе, особенно в контексте продвижения по службе членов своих семей в корпорациях, которыми владеют отдельные семьи. В таких корпорациях подобная практика считается приемлемой. В конечном счете, воздействие любого преимущества сказывается на практическом результате (прибыли) корпорации, а этот практический результат представляет собой фамильную «собственность». В частном секторе nepотизм может вызывать вражду на рабочем месте, но нет причин, по которым государству следовало бы вмешиваться с целью исправления создавшегося положения и принимать законы, направленные против этого явления.

Однако в государственном секторе nepотизм наносит ущерб общественным интересам. Наличие nepотизма означает, что наиболее подходящему кандидату на ту или иную должность или какое-то повышение по службе не удастся получить их, а в конечном счете страдает все общество. Или же nepотизм может означать, что какой-либо правительственный подряд получает тот, чье предложение цены и других условий по своей конкурентоспособности уступает предложениям других претендентов, и это делается за счет денег налогоплательщика.

Nepотизм может вызывать конфликты в контексте преданности работе в любой организации, особенно, когда один родственник является непосредственным начальником другого родственника. Следует избегать наличия подобных ситуаций. Типичный правовой запрет не допускал бы отца, мать, брата, сестру,

дядю, тетю, мужа, жену, сына, дочь, зятя, невестку, племянницу или племянника на должность как начальника, так и подчиненного одного из вышеупомянутых родственников.

Еще хуже было бы, если бы судья разбирал/а дело, в котором он или она имел/а финансовую заинтересованность, или которое затрагивало кого-либо из его/ее родственников или хороших друзей. В подобном случае при разборе гражданского дела у сторон могли бы спросить (при наличии сомнения) устраивает ли их судья, слушающий данное дело, после объяснения этим сторонам им или ею потенциального конфликта интересов. В уголовном деле судья должен просто объявить о своем двусмысленном положении и отказаться от участия в разборе дела.

Пожалуй, реже встречается вопрос, возникающий, когда сыновья и дочери судей предстают в суде перед своими родителями в качестве адвокатов. В одних судебных системах это не вызывает осложнений. В других, подобные случаи порождают горячие споры и приводят к серьезным, хотя и недоказанным, утверждениям о наличии сговора и коррупции.

Прежде всего, nepотизм включает в себя один или несколько следующих компонентов:

- ▶ *отстаивание найма на работу, назначения на должность, повторного назначения на должность, классификации, повторной классификации, составления оценки, продвижения по службе, перехода с одной работы на другую или обучения близкого члена семьи или домашнего партнера, занимающего должность в государственном учреждении или органе, над которым он или она имеет власть или осуществляет контроль, или участие в перечисленных компонентах, или побуждение к последним*
- ▶ *участие в определении вознаграждения близкого члена семьи или домашнего партнера*
- ▶ *поручение своему подчиненному выполнения любых задач, относящихся к найму на работу, назначению на должность, повторному назначению на должность, классификации, повторной классификации, составлению оценки, продвижению по службе, переходу с одной работы на другую или обучению близкого члена семьи или домашнего партнера*
- ▶ *лоббирование в пользу близкого родственника, который впоследствии назначается либо на какую-то должность в государственном секторе, либо управляющим высшего ранга в частном секторе (в подобном случае первый не имеет власти и не осуществляет контроля над последним)*



- ▶ осуществление прямого или косвенного надзора над близким членом семьи или домохозяином-партнером или поручение подобного надзора одному из своих подчиненных.<sup>7</sup>

Однако общественные интересы требуют того, чтобы только лучший кандидат на то или иное рабочее место служил государству. Бывают случаи, когда родственник, несомненно, является лучшим подходящим лицом на тот или иной конкретный пост, но здесь должно иметь место уравнивание интересов. По этой причине правила непотизма не должны становиться непреодолимым барьером и означать, что высококвалифицированные кандидаты постоянно признаются негодными для занятия той или иной должности. Эта мысль уже сформулирована в таких выражениях, которые не оставляют никаких возможностей для отклонений от разработанных норм или для действий отдельных лиц по своему усмотрению.<sup>8</sup>

Система правления одного из округов США применяет в своей практике найма на работу следующий подход к предотвращению непотизма:

Этот округ заинтересован в найме квалифицированных кандидатов и обязательно рассматривает любые кандидатуры с целью приема на работу, когда они отвечают предъявляемым требованиям.

Цель упомянутого округа состоит в том, чтобы нанимать на конкретную должность наиболее квалифицированного кандидата, который больше всего подходит для данной должности. Кандидатуры членов вашей семьи, ваших домохозяев из числа ваших ближайших родственников или ваших родственников, не проживающих с вами под одной крышей, обязательно будут рассматриваться с целью приема на работу, за исключением случаев, когда:

- ▶ их положение или ваше положение будет связано с регулированием осуществления надзора, назначения на должности, рассмотрения жалоб, наличием полномочий на увольнение с работы или применение дисциплинарных мер или оказания воздействия дисциплинарного характера;
- ▶ вы или работающий по найму будут ревизовать, проверять, или получать общественные деньги или общественное имущество, или вам или работающему по найму будут вверяться общественные деньги и общественное имущество;
- ▶ возникнут обстоятельства, позволяющие предвидеть, что интересы этого округа и ваши интересы или интересы работающего по найму будут находиться в конфликте или поставлены под сомнение;

- ▶ этот округ должен ограничивать найм на работу с тем, чтобы избежать дискриминации при приеме на работу, конфликтов, связанных с кадровой политикой или связанных с этими проблемами.

Этот округ никогда намеренно не поставит вас в положение, при котором вы будете находиться под контролем одного из членов вашей семьи, ваших домохозяев из числа ваших ближайших родственников или иного вашего родственника, или в положение, при котором могут проявляться фаворитизм, конфликты между людьми, низкая производительность труда, отсутствие эффективности или иные нездоровые условия работы по найму, включая условия, упомянутые в этой политике в области найма на работу. Данная политика не должна иметь обратной силы, если только не имеют места вышеперечисленные неблагоприятные условия работы. В подобном случае, этот округ оставляет за собой право перевести страдающих упомянутыми недостатками работников по найму на другие должностные уровни, шкалы оплаты труда или места работы.<sup>9</sup>

В последующих стратегиях и процедурах основное внимание должно уделяться необходимости и средствам раскрытия и регистрации конфликтов интересов, а также определению соответствующих действий, направленных на сведение к минимуму воздействия этих конфликтов на честность в работе той или иной организации.

## ЧТО ТАКОЕ ПРОТЕКЦИОНИЗМ?

Протекционизм представляет собой более широкое понятие, чем непотизм и относится к таким положениям, в которых отдается предпочтение друзьям независимо от того, подходят ли они для работы на определенной должности. Скорее всего, протекция может иметь место при назначениях на должности; однако вероятность ее появления существует и в любом из случаев, связанных с предстоящим осуществлением дискреционных полномочий.

В Англии для обозначения «блата» употребляются такие выражения, как «старый школьный галстук» или «клуб старых школьных друзей». Во всем мире есть страны, в которых с помощью и злоупотреблением связями были сколочены целые состояния. Достаточно привести множество примеров использования блата в Индонезии в те времена, когда она находилась под властью генерала Сухарто. Однако даже там предоставление всех преимуществ не выходило за рамки закона, и создается впечатление, что многие из этих случаев не были связаны с противоправными действиями.

ми. Тем не менее, мало решений о предоставлении упомянутых преимуществ прошли бы проверку в результате судебного рассмотрения процесса и критериев их предоставления.

Большое значение имеет тот факт, что организации четко сформулировали и хорошо поняли установки и методику, а также записанные кодексы поведения, имеющие своей целью решение проблем, связанных с реально существующими, потенциальными и воспринимаемыми конфликтами интересов, включая nepотизм и «блат».

Однако в то время как можно определить nepотизм в контексте кровных родственников или родственников на основе брачных отношений или партнеров, протекционизм не поддается эффективному правовому определению. Борьбаться с ним можно лишь неформально, задавая вопрос: сочли бы хорошо осведомленные и разумные люди данное назначение на должность или данное решение подходящим?

Временами этот вопрос может решаться очень просто. Если кто-то подает заявление о занятии должности и один или несколько членов комиссии, проводящих беседу с кандидатами на эту должность, хорошо знает/знают претендента или претендентку на нее, упомянутые члены комиссии могут – и должны – отказаться от участия в ее работе. По существу, с какого момента то или иное лицо становится «блатным» – «другом/подругой или партнером/партнершей», – что позволяет квалифицировать решение в его/ее пользу как принятие на должность по протекции? Для определения того, где следует проводить разграничительную линию между честным претендентом и претендентом, пользующимся связями, члены комиссии, о которой идет речь, могут задать вопросом: что подумали бы другие кандидаты на эту должность, если бы знали о дружеских связях одного из кандидатов с кем-либо из членов вышеупомянутой комиссии? Сочли бы эти другие кандидаты подобный процесс принятия на данную должность несправедливым? Если в данном случае имеются сомнения, этот вопрос могли бы обсудить остальные члены комиссии. Разумеется, здесь необходимо наличие полной прозрачности, в том, что касается характера взаимоотношений претендента с одним или несколькими членами комиссии, и доведения этих взаимоотношений до всеобщего сведения.

С другой стороны, если тот или иной кандидат известен как осмотрительный человек, придерживающийся разумного поведения, можно проявлять больше доверия к его/ее назначению на должность. Все может сводиться к вопросу о доверии. Основной заботой здесь является то, чтобы принимались законные решения как с точки зрения всех других претендентов, так и по мнению широкой общественности.

Закон требует, чтобы назначения на некоторые должности производились тем или иным конкретным государственным должностным лицом. В случае если это должностное лицо почувствует себя скомпрометированным его или ее взаимоотношениями с каким-либо предполагаемым кандидатом на должность, упомянутому должностному лицу необходимо предоставлять возможность действительно не принимать участия в процессе отбора кандидата, назначаемого на должность, о которой идет речь. Он или она может также просить формального независимого совета у другого должностного лица такого же или более высокого служебного положения по поводу того, кого следует назначить на данную должность, и действовать в соответствии с полученным советом.<sup>10</sup>

Однако, в конечном счете, акцент делается на способности ответить на обвинение в том, что решение принимается без учета пригодности кандидата для работы на данной должности. Факт наличия у какого-либо кандидата дружеских отношений с теми, кто принимает решение, вполне справедливо положит начало полемике по этому вопросу.

## КАК ИЗБЕЖАТЬ НЕПОТИЗМА И ПРОТЕКЦИОНИЗМА ПРИ НАЗНАЧЕНИЯХ НА ДОЛЖНОСТИ

Основными принципами избежания nepотизма и протекционизма применительно как к государственно-му, так и частному секторам являются:<sup>11</sup>

- ▶ *Беспристрастность во всех процессах найма на работу и отбора кандидатов на должности. Это имеет очень большое значение для того, чтобы работающие по найму в государственном секторе выполняли свой общественный долг, руководствуясь высокими моральными принципами и общественными интересами. С тем, чтобы избежать подозрений в пристрастии и коррупции, потенциальному подателю заявления о занятии должности не следует иметь прямого отношения к любой части процесса найма на ту или иную должность, на которую среди прочих кандидатов могут претендовать он или она. Сюда входит выполнение функций контактного лица для потенциальных кандидатов, составление рекламных объявлений или подготовка общепринятой практики установления контактов с рецензентами, предпочитаемыми подателями заявлений. Каждому рецензенту должны задаваться одни и те же вопросы, относящиеся к крите-*

*риям отбора, и все эти вопросы и ответы должны быть задокументированы.*

Всем, кого это касается, должно быть ясно, какое лицо несет ответственность за основные решения, принимаемые на протяжении всего этого процесса, а также, что представляют собой критерии оценки, которые будут применяться в нем. Упомянутые сведения должны быть формально зарегистрированы, и все решения и мотивировки их принятия в ходе процесса отбора подлежат оформлению в качестве документов.

Как и во всех других аспектах умело налаженного управления, квалифицированное ведение учетных записей повышает ответственность и расширяет масштабы подотчетности. В странах, где имеет место особое давление со стороны кланов или состоящих из нескольких поколений семей того или иного лица, людям, участвующим в процессах принятия решений, было бы разумным формально заверять тот факт, что ни один из подателей заявлений на занятие должности не является их родственником или известным им человеком, или же в противном случае полностью отказаться от участия в упомянутых процессах.

- ▶ *Следует поощрять конкуренцию. Рекламные объявления должны составляться таким образом, чтобы в достаточной мере отражать предъявляемые к должности требования и максимально увеличивать число потенциальных претендентов. Обычно размещение рекламных объявлений должно преследовать цель привлечения максимального числа кандидатов на должности. Кроме того, прежде чем приступить к практическим мероприятиям по найму на работу, следует подвергнуть анализу критерии отбора с тем, чтобы обеспечивать такое положение, при котором они соответствующим образом отражали требования, предъявляемые к данной должности, и привлекали бы самый широкий круг претендентов на ее занятие. Лишь в исключительных обстоятельствах следует пренебрегать применением мер, действительно способствующих конкуренции. В случае возникновения подобных обстоятельств, лицо, принимающее решение, должно умело приводить понятные и не вызывающие сомнений причины прямых назначений на должности.*
- ▶ *Следует обеспечивать наличие максимальной открытости. Риск возникновения коррупции сводится к минимуму, если проводятся стратегии и применяются процедуры, содействующие утверждению открытости в тех случаях,*

*когда приходится иметь дело с конфликтами интересов. Администрация, придерживающаяся политики открытости всех своих решений по вопросам найма на работу и отбора кандидатов на должности, будет избегать направления служебному персоналу неверных указаний относительно практических методов, которым отдается предпочтение при найме на работу и отборе кандидатов на должности. Кроме того, это будет лишать других основания действовать вопреки заявленным практическим методам и стратегиям без достаточных на то причин. Однако открытость не означает нарушения конфиденциальности.*

- ▶ *Основное внимание всегда необходимо уделять честности. Применение методов, требующих наименьших затрат времени и сил, может подорвать честный характер процесса найма на работу. Для обеспечения честного характера практических методов, применяемых при найме на работу и отбора кандидатов на должности, администрация должна иметь четко сформулированные санкции за несоблюдение утвержденных стратегий и практических методов. Нужно следить за тем, чтобы в случае необходимости лица, принимающие решения, применяли эти санкции. Ряд стран обнаружили, что наличие независимых лиц, участвующих в процессе отбора кандидатов на должности, может оказывать весьма заметное содействие обеспечению честного характера этого процесса. Упомянутые независимые члены комиссии по найму на работу не должны быть известны остальным членам комиссии. Если обеспечение этого условия не представляется возможным, степень знакомства и связей независимого члена комиссии по найму на работу с другими членами этой комиссии должна быть письменно зафиксирована до проведения собеседований с кандидатами и стать частью досье о найме на работу.*
- ▶ *Должна предоставляться возможность обжалования принятых решений. Не назначенные на должность податели заявлений на ее занятие, которые считают, что не был соблюден надлежащий порядок найма на работу, должны иметь возможность подачи жалоб в соответствующую инстанцию для проведения независимого анализа упомянутого процесса и его результатов.*



### **СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ В СЛУЧАЯХ, УХОДА СЛУЖЕБНОГО ПЕРСОНАЛА ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА** <sup>12</sup>

При решении проблем конфликтов интересов все большую значимость приобретает вопрос о том, что происходит, когда государственный служащий уходит с государственной службы и поступает на работу в частный сектор.

Это является одним из последствий воздействия нескольких факторов. Реформы, направленные на повышение эффективности приводят к «разукрупнению» и передаче частному сектору некоторых функций государственного сектора. В результате, во многих странах становятся менее заметными различия, традиционно отделявшие профессии в государственном секторе от профессий в частном секторе. Вследствие подобного развития во многих странах государственные чиновники все больше склоняются к тому, чтобы не считать работу по найму в государственном секторе своей долгосрочной карьерой, а рассматривают вопрос о том, чтобы в течение своей трудовой жизни периодически переходить из одного из этих двух секторов в другой.

Для обеспечения того, чтобы государственные руководители, уволившись с государственной службы, не поддавались соблазну использовать свои связи в правительстве, требуется правильный подход к трудоустройству в частном секторе. Наличие подобного подхода, с одной стороны, сокращает масштабы опасности возникновения коррупции, а с другой, делает намного менее секретной любую конфиденциальную информацию, которой может владеть увольняющийся государственный служащий и которую могли бы стремиться заполучить конкурирующие деловые круги частного сектора.

Видом занятости, который может вызывать беспокойство, является вид занятости, имеющий тесную или отмеченную секретностью связь с бывшей должностью человека в качестве государственного должностного лица. Если тот или иной государственный чиновник злоупотребляет своим положением с целью получения для себя преимущества в интересах собственной карьеры, будь то намеренно или неосознанно, это отрицательно сказывается на общественном доверии к системе государственного управления.

Имеются, пожалуй, четыре основных области в сфере занятости в частном секторе, которые приводят к возникновению ситуаций конфликтов интересов и которые заслуживают рассмотрения:

- ▶ *Государственные должностные лица, изменяющие свое поведение в период пребывания на*

*занимаемой должности с тем, чтобы создать себе более благоприятные перспективы для будущего трудоустройства. Подобное поведение может приводить к предпочтению личных интересов общественному долгу; отдельные государственные чиновники не слишком утруждают себя выполнением своих служебных обязанностей с целью содействия интересам своей личной карьеры; человек, частично занимающийся решением какого-либо конкретного вопроса в связи с намеренным проявлением заботы об интересах работодателей частного сектора; или откровенное взяточничество, когда государственный чиновник просит принять его на работу в обмен на предоставление определенных услуг.*

- ▶ *Бывшие государственные должностные лица, незаконно использующие конфиденциальную правительственную информацию, полученную в процессе выполнения своих служебных обязанностей, в целях своей личной выгоды или выгоды другого лица или другой организации. К этой ситуации не относится информация, которая стала частью имеющейся у того или иного человека совокупности навыков или эрудиции и может на законных основаниях быть использована для получения другой работы/должности.*
- ▶ *Бывшие государственные должностные лица, пытающиеся оказывать влияние на государственных должностных лиц. Сюда входит оказание давления со стороны бывших государственных должностных лиц на своих бывших коллег или подчиненных с тем, чтобы заставить их действовать несправедливо путем стремления к оказанию влияния на их работу или путем предоставления им различных услуг.*
- ▶ *Повторный найм на работу или повторное привлечение к работе ушедших со службы или уволенных по сокращению штатов государственных чиновников. Сюда могут относиться:*
  - (а) должностные лица руководящего состава, получающие щедрое выходное пособие и вновь нанимаемые на государственную службу на неотчетственные должности с сохранением их выходного пособия;*
  - (б) государственные должностные лица, уходящие с работы в государственных учреждениях и тут же вновь привлекаемые к работе в качестве консультантов или подрядчиков с более высокими ставками оплаты труда для выполнения в основном той же самой работы;*
  - (в) государственные должностные лица, принимающие решение стать бизнесменами*

*и попытаться получить работу у своего бывшего работодателя после достижения комплексного соглашения о своем выходном пособии.*

Проблема предотвращения конфликтов интересов в этой области не может быть эффективно решена наличием кодексов поведения. Последние перестают оказывать действие во время ухода людей со своей должности, т.е. в тот самый момент, когда эти положения становятся относящимися к делу и имеющими существенное значение. Здесь можно выделить три общепринятых подхода:

- ▶ *Каждый правительственный орган может разработать конкретные стратегии в отношении работы по найму после того, как то или иное должностное лицо уходит из государственного сектора. В этих стратегиях должны приниматься во внимание степень риска, которому подвергается правительство в случае получения каким-либо государственным чиновником работы в частном секторе, и возможное воздействие упомянутых стратегий на будущие карьеры государственных служащих; например, высококвалифицированных профессионалов узкого профиля.*
- ▶ *В контракты личного найма можно вносить конкретные ограничения (Однако некоторые страны устанавливают пределы юридического права на ограничение будущего найма на работу, и это может приводить к возникновению трудностей).*
- ▶ *Можно принимать соответствующее законодательство: именно по этому пути пошли некоторые страны; однако следует тщательно следить за тем, чтобы в любом из подобных законодательств ограничения сводились к минимуму и не налагались на людей без должной на то необходимости.<sup>13</sup>*

Разумеется, нужно обеспечить такое положение, при котором ограничения на работу по найму после ухода должностных лиц из государственного сектора были соразмерными рискам, принимаемым в данном случае на себя правительством. Исходя из этого соображения, управляющие государственного сектора в австралийском штате Новый Южный Уэльс пришли к заключению о том, что лучшим подходом здесь является решение вопроса на основе каждого отдельного случая. Они не сочли, что уровень опасности, угрожающий целостности государственного сектора, служит оправданием тех масштабов трудностей и неэффективного ведения дел, которые могло бы

привнести в возможности трудоустройства введение ограничений, затрагивающих многочисленные категории бывших государственных служащих.

## МИНИСТРЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА: КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И РАБОТА ПО НАЙМУ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ

Министры занимают положение, дающее им власть и влияние. Часть сведений, которые получают министры, может носить конфиденциальный/секретный характер или могла бы давать им преимущества, если бы впоследствии в качестве частных лиц им предстояло работать в области, имеющей отношение к их прошлым обязанностям. Наложение ограничений на поведение министров после их ухода со своей должности все больше становится общепринятой практикой.

В США главы федеральных регулирующих органов, непосредственно подчиненных президенту, не являются членами Конгресса, а назначаются президентом. Положение и деятельность этих назначенцев регулируются Статьей 207 18 Титула Свода законов США, в которой они определяются как «руководители высшего звена». Эта система США является многоярусной: существуют ограничения с установленным пределом, которые распространяются на каждого правительственного служащего. По мере роста служебного ранга персонала упомянутые ограничения постепенно становятся все более обременительными.

Руководители высшего звена обязаны соблюдать несколько ограничений:

- ▶ *пожизненное запрещение (распространяющееся на всех служащих органов исполнительной власти) представлять любую организацию по предмету, вопросу или делу, которым они занимались в качестве служащего федеральных регулирующих органов;*
- ▶ *запрещение на два года участвовать в делах, над которыми упомянутые служащие возмочно и не работали, но за которые несли прямую ответственность;*
- ▶ *запрещение на один год любому представителю исполнительной ветви власти представлять любую организацию;*
- ▶ *запрещение на один год представлять какую-либо иностранную организацию или какое-либо учреждение «в отношении любого ведомства или органа Соединенных Штатов» и оказывать помощь или консультировать любую иностранную организацию или любое иностранное учреждение».<sup>14</sup>*

Установленное законом агентство – Управление служебной этики в правительственных органах – рекомендует ответственным работникам обеспечивать соблюдение этого закона.

В июне 1994 г. в Канаде был введен Кодекс поведения государственных служащих в условиях конфликта интересов и после увольнения с работы.<sup>15</sup> Он скорее представляет собой административный инструмент, чем законодательный акт. Однако этот кодекс применяется установленным законом ведомством под названием «Офис советника по вопросам служебной этики». Упомянутый кодекс регламентирует поведение министров. Провозглашенными целями данного кодекса применительно к тому, что в нем определяется как «меры соблюдения правовых норм после увольнения с работы» являются:

сведение к минимуму:

- (а) допущения перспектив устройства на работу (по найму) на стороне, приводящего к возникновению фактического, потенциального или кажущегося конфликта интересов для государственных служащих, занимающих государственную должность;
- (б) получения преференциального режима или привилегированного доступа к государственной власти после ухода с государственной должности;
- (в) использования личного преимущества владения информацией, полученной в процессе выполнения своих служебных обязанностей до того, как она станет широким достоянием обществу;
- (г) извлечения из государственной должности незаслуженной выгоды для получения благоприятных возможностей устройства на работу на стороне (Статья 27).

*Меры этого канадского кодекса аналогичны мерам, применяемым в американской системе ярусных ограничений. В канадском кодексе содержится постоянное запрещение государственному чиновнику «переходить на другую сторону» в любых «текущих конкретных практических действиях, сделках, переговорах или делах в тех случаях, когда бывший государственный чиновник работал на правительство или был его консультантом». (Статья 29(1)). Однако основным положением здесь является запрещение министрам в течение двух лет:*

- (а) [принимать] назначение в совет директоров или одно из подразделений любой организации,

*с которой у этих министров имелись прямые и значительные официальные сделки в течение периода в один год непосредственно перед окончанием их срока пребывания на государственной должности, или;*

- (б) [делать] представления от имени и по поручению другого лица или организации любому ведомству, с которым у этих министров имелись прямые и значительные официальные сделки в течение периода в один год непосредственно перед окончанием срока их пребывания на государственной должности'. (Статья 30).<sup>16</sup>

В отличие от правил, применяемых к министрам в США, премьер-министр Канады обладает дискреционными полномочиями на сокращение этого двухлетнего срока ожидания при условии учета ряда факторов.

Точно так же, как это имеет место в Канаде, в Соединенном Королевстве работа по найму бывших министров правительства регулируется административным инструментом, а не законодательным актом. В Главе 9 Кодекса поведения министров («Частные интересы министров») содержатся руководящие указания относительно работы министров по найму после их ухода с государственной службы.

После ухода со своей должности министры должны обращаться за консультацией в Независимый консультативный комитет по назначениям на должности в сфере предпринимательства относительно любых назначений (за исключением неоплачиваемых должностей), которые они собираются принять в течение двух лет после ухода со своей должности; Поэтому, если, по мнению упомянутого консультативного комитета, какое-либо назначение может вызвать у общественности беспокойство по поводу того, что заявления и решения министра в период его пребывания в правительстве подвергались влиянию, поскольку делались в надежде или ожидании своего будущего трудоустройства в соответствующей фирме или организации, или что тот или иной работодатель мог незаконно использовать официальную информацию, к которой имел доступ какой-либо бывший министр, этот комитет может вынести рекомендации о необходимости отложить на два года назначение, о котором идет речь, и принять его только по истечении данного срока<sup>17</sup>.

В то время как в Канаде существует двухлетний запрет на переход бывших министров на работу по найму в частный сектор, если только в том или ином конкретном случае этот запрет не распространяется на премьер-министра, в Соединенном Королевстве на бывших министров лишь налагаются определенные ограничения, когда после их обращения за консультацией в Консультативный комитет, последний выносит

рекомендацию о том, чтобы эти министры отложили свой переход на работу по найму в частный сектор.

Лучший метод организации работы предполагает, что:

- ▶ *вопросы трудоустройства министров и их работы по найму в частном секторе должны включаться в любой кодекс поведения министров;*
- ▶ *тот или иной консультативный орган должен помогать министрам в соблюдении любых руководящих принципов, которые могли бы затрагивать их последующее трудоустройство. Эта характерная черта является общей для всех инструментов правовой и административной этики в международном масштабе, а не только для решения спорных вопросов работы по найму в частном секторе.<sup>18</sup>*

## НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ

В некоторых странах приняты четкие, подробно разработанные законы о конфликтах интересов. В законодательстве Хорватии предусматривается не только декларирование имущества и дохода, а также запрещение конфликтов интересов, но и наличие комиссии по приему деклараций и предоставлению консультаций и руководящих указаний. Эта комиссия избирается парламентом, но политики не могут быть ее членами.

*Кроме того, в этом хорватском примере даются указания о том, как действовать в случае предложения взятка.*

### Статья 14

*(1) Должностным лицам вменяется в обязанность безотлагательно выявлять и сообщать избравшему или назначившему их органу и этой Комиссии о любых случаях оказания давления или незаконного воздействия, которому подвергались эти должностные лица в процессе выполнения своих служебных обязанностей.*

*(2) Должностным лицам, которым вопреки положениям настоящего Закона предлагается подарок или любая другая выгода, имеющие отношение к выполнению ими своих служебных обязанностей, надлежит:*

1. *Отвергнуть подобные предложения.*
2. *Стараться установить личность человека, делающего подобное предложение.*

3. *В случае преподнесения подарка, который в связи с особыми обстоятельствами не представляется возможным вернуть, должностное лицо обязано сохранить его у себя и незамедлительно сообщить о преподнесении и наличии этого подарка.*
4. *Если возможно, перечислить свидетелей этого события.*
5. *В обоснованные сроки представить письменное сообщение об этом событии компетентному лицу или органу.*
6. *Если имеет место наказуемое правонарушение, сообщить о нем в органы, занимающиеся судебными разбирательствами.*

В этом хорватском подходе достигается оптимальное равновесие между необходимостью наличия прочной правовой основы для решения вопросов, связанных с подобными конфликтами интересов, и необходимостью проявления соответствующей гибкости в процессе упомянутого решения. Однако, учитывая все сложности возможных ситуаций, принятие в сфере конфликтов интересов более радикальных и всеобъемлющих законов может оказаться чем-то слишком прямолинейным для того, чтобы стать эффективным правовым инструментом. Поэтому многие страны избрали различные подходы к более детальным аспектам этой проблемы. Часто не налагается никаких санкций на тех, кто отказывается предоставить нужную информацию.

При таком подходе принимаются законы, относящиеся к верхним эшелонам государственной власти (например, как в принятой в 1997 г. Конституции Таиланда, которая цитировалась выше) и к основным принципам. Однако концепции соответствующих стратегий с успехом передаются органам и ведомствам, от каждого из которых ожидается разработка стратегий, подходящих для их собственных ситуаций.

Даже в претворении в жизнь этих стратегий требуется проявление значительной доли здравого смысла. Особенно полезными могут быть услуги управления по этике. (Эти услуги обсуждаются в Главе 6.) Такими же четкими должны быть сведения о конфликте интересов, «блате» и непотизме в соответствующих кодексах поведения.

## ЗАКОНЫ ПО БОРЬБЕ С НЕПОТИЗМОМ

Непотизм представляет собой особые проблемы. Пожалуй, не вызывает удивления тот факт, что отнюдь не во всех странах приняты законы по борьбе с непотизмом, несмотря на всю их желательность. Когда этих законов нет, борьба с проявлением фаворитиз-



ма по отношению к родственникам имеет тенденцию принимать форму правовых запретов. Они включают в себя применение запретов на недозволенные привилегии или косвенную личную финансовую заинтересованность, от которой обоснованно можно было бы ожидать отрицательного воздействия на объективность и независимость мнения или появления нарушений общепринятых правил.

Типичным примером подобного закона является следующая формулировка:

**IC 4 -15 -7 -1 о непотизме.** *Ни одно лицо, состоящее в родстве с любым членом любого совета или комиссии штата, или с главой любого управления, ведомства или учреждения штата как отец, мать, брат, сестра, дядя, тетя, муж или жена, сын или дочь, зять или сноха, племянница или племянник, не имеет права занимать любую должность в любом подобном совете, любой подобной комиссии, любом подобном управлении или ведомстве или учреждении штата в зависимости от обстоятельств; любой из таких родственников также не имеет права получать любую денежную выплату за свои услуги из любых ассигнований, предусмотренных законом. Однако эта статья не подлежит применению, если подобное лицо работает по найму на той же должности в подобном управлении или ведомстве или учреждении не менее 12 (двенадцати) непрерывных месяцев, непосредственно предшествующих назначению его родственника членом совета или главой подобного управления, ведомства или учреждения. Лица, состоящие в родстве как отец, мать, брат, сестра, дядя, тетя, муж, жена, сын, дочь, зять, сноха, племянница или племянник не могут быть поставлены в прямые отношения начальника-подчиненного.<sup>19</sup>*

В Соединенных Штатах имеется Управление служебной этики в государственных органах, которое занимается конфликтами интересов на федеральном уровне, а Канада предпочла решать проблему конфликтов интересов путем учреждения должности советников по вопросам этики (эта структура обсуждается в Главе 6).

### ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ДОХОДАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Во многих регионах мира выдвигается довод о том, что одним из основных инструментов поддержания честности на государственной службе являются

заявления о доходах, в которых также указываются имущество и обязательства имущественного характера всех тех, кто занимает влиятельные должности, а также ближайших родственников этих людей. Это положение завоевывает поддержку у международных органов. По крайней мере, наличие подобных заявлений поддерживает уверенность в борьбе с коррупцией. Некоторые страны требуют от высокопоставленных государственных служащих избавляться от всех своих значительных инвестиций, в то время как другие разрешают создание «слепых трастов».<sup>20</sup>

Несмотря на то, что раскрытие имущества и доходов со стороны тех, кто берет взятки, конечно, не будет точным и полным, считается, что уже сам факт предъявления им требования о формальной регистрации их финансового положения, создает важную основу для любого последующего судебного преследования. Это требование, например, не позволит взяточникам говорить о том, что любое позднее появившееся у них состояние, которое ранее не было раскрыто, действительно приобретено законным путем.

Хорватский законодательный акт «Закон о предотвращении конфликта интересов при выполнении должностных обязанностей на государственной должности» содержит следующие положения:

- (1)** *В течение 30 дней со дня начала выполнения своих служебных обязанностей должностные лица обязаны представить отчет с указанием своего имущества, постоянного или ожидаемого дохода и имущества своей/своего супруги/супруга и детей с указанием сальдо на вышеуказанный день, а также обязаны предоставить отчет по истечении срока своего пребывания на занимаемой должности и по истечении года, в котором в ходе выполнения ими служебных обязанностей произошли серьезные изменения.*
- (2)** *Должностные лица обязаны в отчете из параграфа 1 настоящей Статьи представить данные о денежных сбережениях, если они превышают чистую сумму годового дохода должностного лица.*
- (3)** *Должностное лицо не имеет права получать свою зарплату до выполнения своих обязательств, указанных в параграфе 1 настоящей Статьи;*
- (6)** *Налоговая карточка должностного лица является публично-правовым документом*

Согласно вышеупомянутому доводу раскрытие имущества и доходов должно также охватывать определенный период после ухода должностного лица с государственной службы, в качестве средства, сдер-

живающего получение противоправных выплат после этого ухода. Исследования дают основания полагать, что существует малая вероятность противоправных выплат по прошествии трех лет после ухода того или иного лица с государственной службы.

Однако дает ли это желаемый результат? В такой стране действующей демократии, как Соединенные Штаты, практика раскрытия имущества является эффективной, поскольку выполнение этого правила обеспечивается третьей стороной. Так, например, в период проведения выборов кандидаты партий-конкурентов с особой тщательностью проверяют бланки деклараций, заполненных своими оппонентами, и делают это предметом спора, если создается впечатление, что кто-либо из оппонентов живет не по средствам. Такому же тщательному изучению подвергаются и заполненные бланки документов, содержащие требование о раскрытии пожертвований и расходов на проведение избирательной кампании. Если какой-либо кандидат утверждает, что получил лишь скромные пожертвования и при этом летает по стране на арендованном реактивном авиалайнере и останавливается в шикарных отелях, его или ее оппонент сделает это предметом спора. Кроме того, имеются группы гражданского общества, проводящие проверку заполненных форм документов, и сообщающие о тех из них, которые вызывают подозрение, а также о донорах, производящих впечатление благотворителей, неплохо подзаработавших на оказании кандидатам финансовой поддержки.<sup>21</sup>

Что касается правительственных чиновников, то здесь этот процесс носит не столь ярко выраженный характер, но тем не менее может быть эффективным. В сфере государственных закупок США декларации должностных лиц, принимающих решения о закупках, изучаются предполагаемыми фирмами, ведущими переговоры о заключении контрактов на поставки, с целью обнаружения возможных конфликтов интересов или необъяснимого богатства.

В общем и целом, опыт стран в отношении деклараций об имуществе отличается неоднородностью. Первоначально, в странах, которые сталкиваются с серьезными проблемами в связи с наличием коррупции, политики издавали законы, предписывающие раскрытие информации об имуществе, а затем всецело пренебрегали этими требованиями. В качестве альтернативы политики учредили орган, который лишь получает декларации, но ни одна из них не попадает в средства массовой информации и не становится достоянием общественности. Более того, у этого органа обычно не бывает ни полномочий, ни ресурсов для проверки точности этих деклараций. Таким образом политикам удалось добиться положения, при котором обеспечение третьими сторонами проверки деклара-

ций теми способами, о которых говорилось выше, не могло иметь места.

Соответствует действительности тот факт, что в последнее время в ряде стран некоторые люди стали жертвами процесса раскрытия информации об имуществе и доходах. Однако остается спорным вопрос о том, произошло ли это в результате небрежности тех, кто заполнял декларацию, или наличия у них противоправного умысла. Чего действительно можно добиться в результате применения процесса раскрытия информации об имуществе и доходах, так это формальной регистрации, по крайней мере, некоторой степени выгоды того или иного лица, что впоследствии может оказаться бесценной информацией, если придется иметь дело с вопросами конфликта интересов.

После признания правильным довода в пользу раскрытия информации об имуществе и доходах, возникают дальнейшие вопросы: Кому следует направлять раскрытую информацию? Какие факты необходимо включать в нее? Насколько широко нужно применять требования о раскрытии информации к членам семьи того или иного должностного лица? Какой доступ должны иметь к этим декларациям средства массовой информации и представители общественности? И, в случае профессиональных государственных служащих, к чиновникам какого ранга должно применяться требование об участии в этом процессе? Не существует простых ответов ни на один из вышеперечисленных вопросов.

Сложной частью этого процесса является не столько принятие решения о том, какие категории имущества подлежат раскрытию и какие категории должностных лиц обязаны раскрывать информацию, сколько принятие решения о масштабах допуска общественности к этим декларациям. «Лакмусовой бумажкой» здесь должно стать то, что необходимо для достижения общественного спокойствия, а не то, что признается правильным самими активными противниками раскрытия информации. Помимо всего прочего, дела не всегда обстоят так просто, как кажется. Приводится, например, высказывание министра финансов Колумбии о том, что публичное заявление каким-либо политиком размеров своего состояния было бы прямым стимулом к похищению его детей или его самого с тем, чтобы затем потребовать обнародованные суммы в качестве выкупа.

Однако, если общественность не имеет доступа к раскрытию информации и не осуществляется активного контроля над соответствующими декларациями, процесс, о котором идет речь, оказывает лишь незначительное воздействие на положение дел.

В Австралии система, посредством которой должностные лица ежегодно в письменной форме раскрывают информацию о своих доходах и имуществе

главе своего ведомства, считается эффективной. Эти декларации не обнародуются. Аналогичные методы раскрытия информации применяются в Канаде советниками по вопросам этики, но в отличие от Австралии, канадская общественность имеет право на доступ к подобной информации. Следует отметить, что Хорватия сделала выбор в пользу доступа общественности к декларациям государственных чиновников, давая тем самым возможность гражданам осуществлять контроль над этой системой раскрытия информации.

В Нигерии с 1979 г. Комиссия по кодексу поведения имеет право требовать от всех государственных чиновников подачи деклараций о доходах. Однако у этой комиссии нет ни ресурсов, ни правовых полномочий на реальную проверку содержания упомянутых деклараций. В результате, после продолжительного периода расхищения государственных средств со стороны должностных лиц, уголовные преследования против государственных чиновников возбуждались за то, что они не подавали ежегодных деклараций, а не за то, что в декларациях чиновников, подававших декларации, содержались ложные сведения.

Тем не менее в современном мире все больше изучают вопрос о том, как организовать более целесообразное раскрытие информации о доходах и имуществе государственных чиновников. Интересную

модель в этом отношении разработали в ЮАР. В этой стране была введена в действие программа осуществления контроля за финансовым статусом всех парламентариев и министров правительства. В упомянутой программе удалось достичь компромисса с тем, чтобы удовлетворить законные требования о сохранении конфиденциальности. Раскрытие определенных выгод носит открытый и публичный характер; другие выгоды также обнародуются, но только в отношении описания самой выгоды, а стоимостное выражение последней раскрывается в частном порядке. Выгоды членов семьи раскрываются, но это делается доверительно. Доводом в пользу подобного раскрытия является то, что члены семьи того или иного парламентария имеют право на сохранение тайны личной жизни, и достаточным является сам факт регистрации, а не обнародования.

Сторонники активных мер по борьбе с коррупцией будут внимательно следить за разработкой и введением в практику эффективных и справедливых методов осуществления контроля за доходами, имуществом и обязательствами высокопоставленных государственных чиновников. Если удастся обеспечить надлежащее функционирование упомянутых процессов – а этому мешает наличие очевидных трудностей – эти методы станут полезным орудием сдерживания злоупотреблений служебным положением.

СНОСКИ

- 1 См. OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service: <http://www.anticorruptionnet.org> На этом веб-сайте представлены превосходные учебные материалы, подготовленные для ОЭСР Хауардом Уиттоном (howard.whitton@oecd.org). OECD – Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (June 2003), <http://www.oecd.org/pdf/M00041000/M00041994.pdf>; канадский вебсайт, Values and Ethics Codes for the Public Service is a further excellent resource, [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/TB\\_851/vec-cve1\\_e.asp#\\_Toc46202807](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/vec-cve1_e.asp#_Toc46202807)
- 2 См. Code of Ethics, State of New Jersey USA: [http://www.iit.edu/departments/csep/PublicWWW/codes/coe/State\\_of\\_New\\_Jersey\\_Community\\_Affairs.html](http://www.iit.edu/departments/csep/PublicWWW/codes/coe/State_of_New_Jersey_Community_Affairs.html); подробное обсуждение этого вопроса на более высоких уровнях государственной власти см. Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials by Gerard Carney (Transparency International, Berlin) по электронному адресу [http://www.transparency.org/working\\_papers/carney/index.html](http://www.transparency.org/working_papers/carney/index.html).
- 3 Constitution of the Kingdom of Thailand: [http://www.kpi.ac.th/en/con\\_th.asp](http://www.kpi.ac.th/en/con_th.asp)
- 4 Constitution of Thailand, Section 70, Chapter IV
- 5 Constitution of Thailand, Section 70, Chapter VI, Part 2
- 6 Quoted in Report on the Investigation of Allegations of Nepotism in Government: Report No 11 (Special Report) to the Parliament of South Africa by the Public Protector of the Republic of South Africa, 15 April, 1999
- 7 Board of Ethics, King County, State of Washington, USA. За дополнительной информацией просим вас обращаться к Jeremy Pope: [jeremy.pope@tiri.org](mailto:jeremy.pope@tiri.org)
- 8 Взято и адаптировано из the City of Bristol, Tennessee, Nepotism Policy (US), September 1996
- 9 Board of Ethics, King County, State of Washington, USA. За дополнительной информацией просим вас обращаться к Jeremy Pope: [jeremy.pope@tiri.org](mailto:jeremy.pope@tiri.org)
- 10 В Новой Зеландии, если бы среди кандидатов на данную должность были друзья министра юстиции, он или она попросил/а генерального прокурора или высшего чиновника министерства юстиции действовать вместо него или нее. Этому министру было бы предложено то или иное решение, которое он или она принял/приняла бы от своего имени.
- 11 В этом разделе используются материалы, подготовленные Независимой комиссией штата Новый Южный Уэльс по борьбе с коррупцией (NSW ICAC), Сидней, Австралия. Выражаем благодарность упомянутой комиссии за помощь в подготовке этих и других материалов. См. анализ конкретных случаев в публикации the NSW ICAC publication “Best Practice, Best Person: Integrity in Public Sector Recruitment and Selection on the Commission’s website”, на котором представлен богатый и полезный информационный материал и даются подходы к предотвращению коррупции: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 12 Обсуждение в этом разделе основывается на диалоге между NSW ICAC и работниками государственного сектора в упомянутом штате. Полный доклад по данной теме озаглавлен “Corruption Prevention Publications: Strategies for Managing Post Separation Employment Issues” и доступ к нему можно получить на веб-сайте ICAC по электронному адресу: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 13 См. канадское законодательство по электронному адресу: <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe00002e.html>
- 14 US Office of Government Ethics, Memorandum Regarding Revised Post-Employment Restrictions, 26 October 1990.
- 15 Canadian Office of the Ethics Counsellor: <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/oe01188e.html>
- 16 Canadian Office of the Ethics Counsellor website: <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home7>
- 17 S.140 Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers, Cabinet Office, July 2001. <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode/>
- 18 В этом разделе используются материалы Post-Separation Employment of Ministers, научной записки, подготовленной Австралийским департаментом Парламентской библиотеки (Research Note 40, 28 May 2002) <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/2001-02/02rn40.pdf>
- 19 Штат Небраска, США.
- 20 См. Bernard Pulle Conflicts of Interest Avoidance: Is There a Role for Blind Trusts? In Current Issues Brief 14, 1996-97. <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/1996-97/97cib14.htm>
- 21 Например, the Center for Public Integrity (<http://www.publicintegrity.org>) и Common Cause <http://commoncause.org>