

## РУКОВОДСТВО ОЭСР ПО РАЗРЕШЕНИЮ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

### Предисловие

#### *Растущая общественная обеспокоенность*

1. Служение интересам общества - это основополагающая задача правительств и государственных учреждений. Граждане ожидают от должностных лиц государственных органов честного, справедливого и непредвзятого выполнения своих служебных обязанностей. Общество все чаще ожидает, что правительства обеспечат условия, при которых частные интересы, деловые и иные связи государственных чиновников не смогут скомпрометировать механизм принятия государственных решений или подорвать авторитет системы государственного управления. Требования общества к правительству постоянно растут, поэтому неэффективно разрешенные конфликты интересов со стороны государственных чиновников способны поколебать доверие граждан к институтам государственной власти.

2. Конфликты интересов, возникающие как в государственном, так и частном секторах, тревожат общественность во многих странах мира. Ситуации, связанные с конфликтами интересов в правительстве и частном секторе уже давно стали объектом конкретной политики, законодательства и управленческих подходов, направленных на сохранение добропорядочности и незаинтересованности механизмов принятия решений, используемых правительством и другими институтами государственной власти. Частный сектор тоже давно волнует тема добропорядочности ведения бизнеса, в частности - проблема защиты интересов акционеров и широкой общественности. Недавние скандалы привлекли общественное внимание к вопросу о важности избежания конфликтов интересов, которые могут обернуться серьезной проблемой в случае, например, когда чиновник оставляет государственное учреждение и переходит в частный сектор или неправительственную организацию или когда бухгалтерская фирма предлагает одному и тому же клиенту услуги по аудиту и консалтингу или когда орган регулирования начинает поддерживать слишком тесные отношения с теми деловыми структурами, за которыми он должен осуществлять надзор.

3. Между сектором государственного управления, с одной стороны, и частным и некоммерческими секторами, с другой, возникли новые разновидности отношений, порождающие, например, все более тесные формы взаимного сотрудничества, включая, например, партнерские структуры с участием государственных органов и частных

структур, саморегулирование, обмен персоналом или спонсорство. В государственном секторе возникли новые формы занятости, потенциально способные изменить традиционные обязательства сотрудника перед работодателем и проявления лояльности к нему. Как следствие этого, сейчас существует реальная возможность появления новых форм конфликтов интересов, включающих частные интересы отдельного должностного лица и его государственные функции; в этой связи растущая обеспокоенность общества заставляет правительства принимать все меры для сохранения добропорядочности официального механизма принятия решений.

4. Хотя конфликт интересов нельзя отождествлять с коррупцией *ipso facto* (в силу самого факта), наблюдается растущее признание того, что неадекватное управление разрешением конфликтов между частными интересами и государственными обязанностями должностных лиц государства может порождать коррупцию. Надлежащая задача действенной политики предотвращения конфликта интересов не должна сводиться к простому запрещению каких бы то ни было частных интересов должностных лиц государственных органов, да и вряд ли такой подход был бы возможен. Непосредственная задача должна заключаться в поддержании добропорядочности официальных политических и административных решений и системы государственного управления в целом, имея в виду, что неразрешенный конфликт интересов способен приводить к различным злоупотреблениям служебным положением.

5. Для выполнения этой задачи необходимо введение и выполнение норм политики, направленной на обеспечения честности и порядочности в государственных органах; обеспечение эффективного выявления риска возникновения конфликтов интересов и разрешение возникших конфликтов; введение соответствующих механизмов внешней и внутренней подотчетности; и внедрение соответствующих методов управления, включая санкции, направленных на обеспечение личной ответственности государственных служащих за следование как букве, так и духу таких норм.

6. Различные подходы государств-членов ОЭСР к управлению ситуациями, связанными с конфликтами интересов, отражают различия их исторических и правовых традиций, а также традиций в сфере государственного управления. Институциональные меры, такие как положительный внешний аудит или проверки, могут играть важную роль в управлении конфликтными ситуациями. Могут оказаться эффективными и другие меры, в том числе ограниченное или полное обнародование раскрытых интересов и/или формирование устойчивой культуры управления, поддерживающей добропорядочность.

## **Управление конфликтом интересов**

7. В стремительно изменяющихся условиях деятельности государственного сектора тема конфликта интересов будет всегда сохранять актуальность. Слишком строгий подход к регулированию частных интересов может вступать в противоречие с другими правами, оказываясь бездейственным или контрпродуктивным на практике или вовсе лишая государственную службу привлекательности в глазах претендентов на государственные должности. Следовательно, современная политика управления конфликтами интересов должна быть направлена на поиск баланса за счет выявления рисков для добропорядочности государственных органов и их ответственных работников, запрещения

неприемлемых форм конфликтов, адекватного управления конфликтными ситуациями, повышения осведомленности государственных органов и отдельных чиновников о таких конфликтах, и обеспечения эффективных процедур для их идентификации, раскрытия, разрешения, а также распространения информации об эффективных методах управления конфликтами.

### ***Цели Руководства***

8. Главная цель Руководства – оказать поддержку центральным органам правительств государств-членов ОЭСР при проведении анализа существующей политики и практики в области управления конфликтами интересов должностных лиц (включая государственных служащих, наемных сотрудников государственных учреждений и ответственных должностных лиц), работающих в государственных органах управления. Руководство также содержит общие рекомендации для других отраслей государственного управления, региональных и местных органов власти, а также государственных корпораций.

9. В частности, Руководство отражает политику и практические подходы, доказавшие свою эффективность в государствах-членах ОЭСР, и их предназначение состоит в том, чтобы:

- Помочь правительственным учреждениям и органам в разработке эффективной политики управления конфликтами интересов, укрепляющей общественное доверие к добропорядочности деятельности этих органов, а также к добропорядочности должностных лиц правительства и механизмов принятия государственных решений.
- Создать рамочную систему ориентировочных показателей для анализа существующих решений и модернизации сложившихся механизмов в соответствии с передовой практикой и оптимальными методами, применяемыми в странах ОЭСР.
- Содействовать формированию такой культуры государственной службы, которая будет обеспечивать надлежащее выявление и разрешение конфликтов интересов или управление ими прозрачным и своевременным образом без ненужного подавления эффективности и действенности функционирования конкретных государственных органов.
- Содействовать развитию партнерских отношений с участием государства, частного и некоммерческого сектора на основе четких общественных норм, определяющих ответственность сторон за обеспечение добропорядочности.

### ***Определение "конфликта интересов"***

10. Традиционно сложилось несколько разных подходов к определению термина "конфликт интересов". Поскольку все государственные должностные лица имеют законные интересы, вытекающие из их статуса как отдельных граждан, конфликта интересов нельзя избежать простым запретом. Он нуждается в определении, выявлении и разрешении. В

этом Руководстве принят намеренно простой и практичный определительный подход для эффективного выявления и разрешения конфликтных ситуаций, а именно:

*"Конфликт интересов" - это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций.*

11. При таком определении термин "конфликт интересов" имеет такое же значение, как и термин "фактический конфликт интересов". Таким образом, ситуация, связанная с конфликтом интересов, может быть текущей, или, как это может быть установлено, существовавшей в определенный период в прошлом.

12. В противовес этому определению, можно утверждать, что *кажущийся* конфликт интересов существует тогда, когда *возникает мнение* о том, что частные интересы государственного должностного лица способны неправомерным образом повлиять на выполнение им функциональных обязанностей, *но в реальности этого не происходит*. *Потенциальный* конфликт интересов возникает в тех случаях, когда государственное должностное лицо имеет такие частные интересы, которые могут привести к конфликту интересов, если этому должностному лицу предстоит выполнять соответствующие (т.е. конфликтующие с частными интересами) официальные обязанности в будущем.

13. В тех случаях, когда частный интерес *фактически* скомпрометировал надлежащее выполнение государственным должностным лицом своих официальных обязанностей, эти ситуации лучше рассматривать как пример неправомерного поведения или "злоупотребления служебным положением" или даже как факт коррупции, а не как "конфликт интересов".

14. В предложенном определении "частные интересы" не ограничиваются финансовыми или материальными интересами или теми интересами, которые дают государственному должностному лицу прямую личную выгоду. Конфликт интересов может быть связан с правомерными (в других ситуациях) действиями этого чиновника как частного лица, его принадлежностью к другим организациям или связями с ними, семейными интересами, если эти интересы могут рассматриваться как способные с реальной вероятностью оказать ненадлежащее влияние на официальное выполнение этим должностным лицом своих функциональных обязанностей. Особый пример связан с трудоустройством государственного должностного лица после того как оставит занимаемую должность в государственном секторе - переговоры о будущей работе до увольнения с государственной должности практически во всех странах трактуют как ситуацию, связанную с конфликтом интересов.

15. В рамках такого определения конфликт интересов находится в центре Руководства, так как при отсутствии эффективного управления этот конфликт способен создать серьезные препятствия для надлежащего функционирования демократических правительств путем:

- Ослабления приверженности государственных должностных лиц идеалам законности, беспристрастности и справедливости в процессе принятия государственных решений, и
- Искажения принципа верховенства закона, формирования и исполнения политических решений, функционирования рынков и распределения государственных ресурсов.

### **Ключевые принципы управления конфликтом интересов**

16. Преследуя интересы поддержания доверия общественности к институтам государственной власти, Руководство учитывает тот факт, что государственным должностным лицам необходимо будет соблюдать следующие ключевые принципы решения различных вопросов, связанных с конфликтом интересов, с целью содействия укреплению добропорядочности при выполнении официальных должностных обязанностей и функций:

#### ***Служение общественным интересам***

- Государственные должностные лица должны принимать решения и предоставлять рекомендации, в каждом конкретном случае руководствуясь соответствующими законами и политикой, учитывая общественные интересы при рассмотрении конкретных вопросов и игнорируя при этом соображения личной выгоды (т.е. быть "незаинтересованными"). Добропорядочность официального процесса принятия решений, в частности, когда общие требования политики применяются к каждому отдельному случаю, не должна зависеть от религиозных, профессиональных, партийно-политических, этнических, семейных или иных личных предпочтений или вкусов лица, принимающего решение.
- Государственные должностные лица должны игнорировать или ограничивать воздействие частных интересов, которые могут скомпрометировать официальные решения, принятые с их участием. В тех случаях, когда реализовать этот принцип не представляется возможным, государственное должностное лицо должно воздерживаться от участия в принятии или исполнении официальных решений, которые могут быть скомпрометированы его интересами как частного лица или принадлежностью к другим организациям.
- Государственные должностные лица должны избегать таких действий в качестве частного лица, которые могут обеспечить им неправомерное преимущество за счет "внутренней" информации, полученной в процессе исполнения своих функциональных обязанностей, в тех случаях, когда эта информация недоступна для широкой общественности; и от них требуется не использовать свою должность и государственные ресурсы для извлечения личной выгоды.
- Государственные должностные лица не должны стремиться к получению каких бы то ни было ненадлежащих благ или принимать их в обмен на ожидаемое кем-то выполнение или невыполнение официальных обязанностей или функций.

- Государственные должностные лица не должны неправомерно использовать преимущества ранее занимаемой официальной должности или положения, включая использование информации для ограниченного пользования, полученной во время пребывания в прежней должности, особенно при поисках нового места работы или назначения после увольнения с государственной должности.

### ***Обеспечение прозрачности и контроля***

- Государственные должностные лица и государственные органы должны выполнять свои функции таким образом, чтобы обеспечить выполнение требований самого тщательного общественного контроля. Для выполнения этого требования недостаточно простого соответствия букве закона; это требование предполагает уважение к более широким ценностям государственной службы, таким как незаинтересованность, объективность и добропорядочность.
- Необходимо в полном объеме раскрывать частные интересы и принадлежность государственных должностных лиц к определенным партиям или организациям, которые могут помешать незаинтересованному выполнению государственных обязанностей; такое раскрытие информации должно обеспечить адекватный контроль над разрешением конфликтов интересов.
- Государственные органы и должностные лица должны обеспечивать последовательность и достаточную степень открытости процесса разрешения ситуаций, связанных с конфликтом интересов, или управления этими ситуациями.
- Государственные должностные лица и государственные органы должны содействовать осуществлению контроля над управлением ситуациями, связанными с конфликтами интересов, в рамках применимого законодательства.

### ***Повышение индивидуальной ответственности и личный пример***

- Государственные должностные лица должны во всех случаях действовать таким образом, чтобы служить примером добропорядочности для других государственных должностных лиц и общественности.
- Государственные должностные лица должны нести полную ответственность за решение вопросов, связанных с их частными интересами, таким образом, чтобы в максимальной степени избегать конфликтов интересов, возникающих в связи с их назначением на государственную должность и последующей деятельностью в этом качестве.
- Государственные должностные лица должны принимать на себя ответственность за выявление и разрешение конфликтов в пользу общественного интереса, если такие конфликты действительно возникают.
- Государственные должностные лица и государственные органы должны демонстрировать свою приверженность идеалам добропорядочности и

профессионализма, выполняя требования установленной Политики и практики в области разрешения конфликта интересов.

### ***Формирование организационной культуры, нетерпимой к конфликтам интересов***

- В своей рабочей среде государственные органы должны формировать и осуществлять управленческую политику, процедуры и практические подходы, которые будут поощрять действенный контроль и управление конфликтами интересов.
- Организационные процедуры должны поощрять раскрытие и обсуждение конфликтных ситуаций должностными лицами и включать разумные меры защиты раскрываемой информации от ее использования не по назначению другими лицами.
- Государственные органы должны создавать, поддерживать и развивать культуру открытого общения и диалога по вопросам добропорядочности.
- Государственные органы должны обеспечивать общее руководство внедрением программ обучения, направленных на углубление понимания сотрудниками динамики развития и практического применения установленных правил и процедур государственных органов.

### **Разработка основ политики**

17. Определение политического подхода к разрешению конфликта интересов - это важнейшая составляющая политического, административного и правового контекста государственного управления страны. Это Руководство не преследует цель охватить каждый возможный случай возникновения конфликта интересов, напротив, оно было разработано в виде общей системы политических и практических ориентиров, отражающих стремительно изменяющийся социальный контекст. Предлагаемые меры призваны усиливать друг друга и обеспечивать согласованный и последовательный подход к управлению ситуациями, связанными с конфликтом интересов. Ключевые функции указанного подхода следующие:

- **Определение** общих характеристик ситуаций, связанных с конфликтами интересов, которые могут подвергнуть риску добропорядочность организаций и отдельных лиц.
- **Выявление** конкретных проявлений неприемлемой ситуации, связанной с конфликтом интересов.
- **Руководство и приверженность реализации** Политики разрешения конфликтов интересов.
- **Осведомленность**, содействующая выполнению требований законов и правил, и **предвидение** направлений деятельности, уязвимых для риска, с целью проведения последующей профилактической работы.

- **Надлежащее раскрытие** необходимой информации и **эффективное управление** разрешением конфликтов.
- **Партнерские отношения** с другими заинтересованными сторонами, включая подрядчиков, заказчиков, клиентов, спонсоров и общественность.
- **Анализ и оценка** политики разрешения конфликтов интересов в свете накопленного опыта.
- **Обновление и корректировка** политики и процедур в соответствии с изменениями ситуации.

## 1.1. Выявление ситуаций, связанных с конфликтом интересов

### *1.1.1. Обеспечение четкого и реалистичного описания тех обстоятельств и отношений, которые могут приводить к ситуациям, связанным с конфликтом интересов.*

- Общее описание ситуаций, связанных с конфликтом интересов, должно соответствовать основополагающей идее о том, что существуют ситуации, в которых частные интересы государственного должностного лица или партийная принадлежность или принадлежность к другой организации вступают или потенциально способны вступить в конфликт с надлежащим выполнением его официальных обязанностей. В описании должна быть подчеркнута общая цель политики - укрепление общественного доверия к органам государственной власти.
- Описание должно также учитывать, что, хотя некоторых ситуаций, связанных с конфликтом интересов, невозможно избежать на практике, государственные органы обязаны определить конкретные ситуации и виды деятельности, несовместимые с ролью или общественно-правовой функцией этих органов, так как вера общества в добропорядочность, беспристрастность и личную незаинтересованность государственных должностных лиц, отправляющих государственные функции, может быть подорвана, если конфликт останется неразрешенным.
- Политика должна определить ряд примеров частных интересов, которые могут привести к возникновению конфликта интересов, в частности финансовые и экономические интересы, долги и активы, принадлежность к коммерческим и некоммерческим организациям, связи с политическими, профсоюзными или профессиональными организациями, а также другие интересы, вытекающие из статуса чиновника как частного лица, предприятия и отношения (например, частные или профессиональные обязательства перед профессиональными, общественными, этническими, семейными или религиозными группами или связи с лицами в одном и том же домашнем хозяйстве).
- Следует представлять более наглядные примеры неприемлемого поведения или связей тем группам чиновников, которые работают в сфере повышенного риска, включая

отношения на "стыке" государства и частного сектора, государственные закупки, регулятивные и контролирующие функции, а также заключение правительственных контрактов. Особое внимание необходимо уделять отправлению государственных функций, которые находятся в сфере особого внимания общественности или средств массовой информации.

### ***1.1.2. Обеспечение выполнения политики в области конфликтов интересов, включая разработку организационных стратегий и практических подходов для оказания поддержки при выявлении многообразных конфликтных ситуаций.***

- a) Будучи основными источниками права, законы и кодексы должны содержать необходимые определения, принципы и главные требования политики в области конфликта интересов.
- b) Наряду с этим, методологические и учебные материалы, а также советы и консультации должны опираться на практические примеры конкретных шагов, которые необходимо предпринять для разрешения ситуаций, связанных с конфликтом интересов, особенно в быстро изменяющихся или "серых" областях деятельности, таких как, например, спонсорская поддержка частного сектора, программы приватизации и дерегулирования, политическая деятельность, партнерские структуры с участием государства и частного сектора и взаимный обмен персоналом между секторами.

## **1.2. Принятие процедур для выявления и разрешения ситуаций, связанных с конфликтом интересов**

### ***1.2.1. Обеспечение информированности государственных должностных лиц о стоящих перед ними требованиях по выявлению и декларированию ситуаций, связанных с конфликтом интересов.***

- a) *Первоначальное раскрытие сведений* -- при назначении или вступлении в новую государственную должность -- Разработать процедуры, позволяющие государственным должностным лицам при вступлении в должность определять и раскрывать соответствующие частные интересы, которые потенциально способны вступить в противоречие с их официальными должностными обязанностями. Подобное раскрытие информации носит, как правило, формальный характер (т.е. осуществляется посредством *регистрации* сведений о наличии частного интереса), и должно производиться периодически в письменном виде (обычно в начале служебной деятельности и через регулярные промежутки времени в последующем - как правило, через каждый год). Раскрытие сведений необязательно должно быть публичным процессом: внутреннее раскрытие или раскрытие с ограниченным доступом к предоставляемым сведениям в рамках государственного органа - в комплексе с адекватным разрешением или "сопровождением" конфликтов - может оказаться достаточным для достижения политической цели данного процесса, т.е. укрепления общественного доверия к добропорядочности государственного должностного лица и органа, который он представляет. В целом, чем выше ранг государственного

должностного лица, тем вероятнее целесообразность публичного раскрытия сведений; чем ниже ранг чиновника - тем вероятнее, что раскрытие сведений в служебном порядке руководству органа, в котором служит данное должностное лицо, окажется достаточной мерой.

- b) *Служебное раскрытие сведений во время пребывания в должности ---* Проинформировать государственных должностных лиц о том, что они должны незамедлительно раскрывать все соответствующие сведения о конфликте интересов в случае, если после первоначального раскрытия сведений обстоятельства изменились, или когда внезапно возникает новая ситуация, порождающая новый конфликт интересов. Как и в случае формальной регистрации, *это раскрытие сведений в рабочем порядке* необязательно должно быть объектом публичного процесса: внутренняя декларация сведений может оказаться достаточной для укрепления общественной уверенности в адекватном управлении поддержанием добропорядочности данного государственного учреждения или чиновника.
- c) *Полнота раскрытия сведений --* Определить, достаточно ли подробны раскрываемые сведения о частных интересах для принятия адекватного решения по урегулированию конфликта. Ответственность за полноту раскрываемых сведений лежит на конкретном государственном должностном лице.
- d) *Эффективный процесс раскрытия --* Гарантировать полное раскрытие сведений на основе административного процесса, принятого в данном органе, надлежащую оценку раскрытых сведений и ведение этих сведений в современном формате. Целесообразно, чтобы ответственность за полное и своевременное раскрытие сведений лежала на конкретном государственном должностном лице. Обеспечить личную ответственность должностных лиц за предоставление необходимых сведений и предусмотреть включение этого требования в виде отдельного приоритетного пункта во все механизмы и контракты, регламентирующие найм или назначения чиновников.

### ***1.2.2. Принятие четких правил поведения государственных должностных лиц в случае возникновения ситуаций, связанных с конфликтом интересов.***

- a) *Поведение в случае наличия потенциально конфликтных частных интересов --* Государственные должностные лица должны взять на себя ответственность за идентификацию своих соответствующих частных интересов. Документ с изложением политики того или иного органа должен однозначно гласить о том, что регистрация или декларация частного интереса сами по себе не разрешают конфликт. Необходимо рассмотреть дополнительные меры для урегулирования конфликта или управления его разрешением.
- b) *Варианты разрешения конфликта или управления им --* Варианты положительного разрешения конфликта или управления разрешением продолжающегося или расширяющегося конфликта могут предусматривать применение одной или нескольких стратегий, например:

- Отказ государственного должностного лица от частного интереса или устранение им этого интереса
- Отказ государственного должностного лица от участия в процессе принятия решений, который может оказаться под влиянием конфликта.
- Ограничение доступа государственного должностного лица, вовлеченного в конфликт интересов, к конкретной информации.
- Перевод государственного должностного лица на должность, предполагающую выполнение функций, не связанных с конфликтом интересов.
- Пересмотр и изменение круга обязанностей и функций государственного должностного лица.
- Разрешение конфликта интереса на основе договоренности о "полном доверии".
- Уход государственного должностного лица с должности, предполагающей выполнение конфликтной функции как частного лица, и/или
- Уход государственного должностного лица со своей должности в государственном органе управления.

с) *Отказ и ограничение* -- Если вероятность частого повторения конкретного конфликта мала, то целесообразно дать возможность государственному чиновнику сохранить свою нынешнюю должность, но при этом он не должен участвовать в принятии решений по вопросам, связанным с конфликтом интересов, и решения в этом случае могут приниматься независимой третьей стороной; в других случаях он может воздерживаться от голосования по соответствующим решениям или от обсуждения предложений или планов, связанных с конфликтом интересов, или от получения соответствующих документов или других данных, относящихся к его частным интересам. Необходимо предусмотреть также и вариант делегирования определенных функций конкретного государственного чиновника, если существует вероятность продолжения частного конфликта интересов, вследствие чего будет невозможен или недостаточен *временный* отказ должностного лица от своего частного интереса. Особое внимание необходимо уделить тому, чтобы все "причастные" к конфликту участники принятия решения были осведомлены о мерах, принятых для защиты добропорядочности процесса принятия решений с использованием метода отказа от частного интереса.

d) *Уход с должности* -- Если конфликт невозможно разрешить любым другим способом (с использованием одной или нескольких мер, предложенных выше) и если государственные должностные лица желают сохранить свою должность, то они должны устранить частные интересы, порождающие конфликтную ситуацию. В тех случаях, когда серьезный конфликт интереса невозможно разрешить любым другим способом, государственное должностное лицо должно оставить занимаемую должность. Политика урегулирования конфликта интересов (вместе с соответствующим законом о занятости и/или положениями трудового соглашения) должна предусматривать возможность

снятия этих государственных должностных лиц с должности в этих обстоятельствах в соответствии с установленной процедурой.

- е) *Прозрачность процесса принятия решений* -- Регистрация и декларирование частных интересов, равно как создание механизмов разрешения конфликтов, должны быть четко определены в официальных документах. Это должно позволить заинтересованному органу в случае необходимости продемонстрировать факт адекватного выявления конкретного конфликта или управления его разрешением. Дополнительное раскрытие сведений о конфликте интересов может также оказаться полезным средством поддержки общей политической задачи путем демонстрации, например, того, как раскрытие конкретного конфликта интереса было записано и рассмотрено в протоколе соответствующего заседания.

## **Реализация основ политики**

18. Несмотря на то, что ответственность за предвидение возможных конфликтов интересов лежит на отдельных государственных должностных лицах, государственные органы и правительственные учреждения несут ответственность за обеспечение эффективной реализации политики в области конфликтов интересов. Особое внимание необходимо уделять направлениям деятельности и функциям, при осуществлении которых более вероятны возникновение серьезных конфликтов или нанесение ущерба добропорядочности организации или подрыв общественного доверия к ней. При этом необходимо отметить, что чрезмерно усложненные процедуры будут препятствовать выполнению чиновниками этих правил.

### **2.1. Демонстрация приверженности руководства идее разрешения конфликта интересов**

#### **2.1.1. Руководство**

Все государственные должностные лица, особенно чиновники высокого ранга, а также высокопоставленные руководители, должны таким образом разрешать свои интересы, вытекающие из их статуса частного лица, чтобы не подрывать общественное доверие к их собственной добропорядочности и добропорядочности их организации, и показывать положительный пример другим. Одного лишь следования узко истолковываемой "букве" Политики управления конфликтом интересов или соответствующего закона будет, как правило, недостаточно для укрепления или поощрения общественного доверия к добропорядочности организации.

#### **2.1.2. Приверженность -- Организация должна взять на себя ответственность за действенное применение своей Политики управления конфликтом интересов путем:**

- а) *Принятия решений по конкретным случаям* -- Руководители должны быть подготовлены к тому, чтобы выносить свои суждения в отношении раскрываемых сведений о возможном конфликте интересов. В частности, они должны всесторонне

рассмотреть общий вопрос о том, может ли реалистично мыслящий человек, обладающий соответствующими фактами, прийти к выводу, что неразрешенный конфликт интересов может поставить под угрозу добропорядочность организации. При определении наиболее целесообразного решения, связанного с урегулированием или нейтрализацией реальной конфликтной ситуации, руководители должны взвешивать интересы организации, общественный интерес и законные интересы работников, равно как и другие факторы -- в том числе в некоторых случаях -- уровень и тип должности, занимаемой конкретным государственным чиновником, а также природу конфликта интересов.

- b) *Текущий контроль и оценка действенности политики* -- С течением времени организации должны обеспечивать действенность политики и ее пригодность для урегулирования текущих и ожидаемых конфликтов в постоянно изменяющейся обстановке, а при необходимости менять или обновлять эту политику.

## **2.2. Создание партнерских отношений со служащими: осведомленность, предвидение и предотвращение конфликтов**

### **2.2.1. Обеспечение широкого распространения и понимания Политики управления конфликтом интересов**

- a) *Доведение политики в области конфликтов интересов до соответствующих исполнителей* -- При первоначальном назначении государственных чиновников на должность или при занятии/ выполнении ими новой должности/функции следует доводить до их сведения четкое и краткое изложение политики управления конфликтами интересов.
- b) *Регулярное напоминание о политике* -- Следует регулярно напоминать государственным должностным лицам о необходимости практического применения политики в изменяющихся обстоятельствах и, в частности, гарантировать, что государственные должностные лица будут знать, каким образом эти правила применяются в организации, а также, какую личную ответственность они должны нести в этом плане. Например, Кодекс поведения в конкретной организации можно разработать с таким расчетом, чтобы он стал практическим инструментом для внедрения и исполнения стандартов разрешения конфликтов интересов как для государственных должностных лиц, так и более широкой общественности.
- c) *Обеспечение действующих правил и процедур* -- Обеспечить представление своевременной информации о политике, правилах и административных процедурах организации, которые имеют отношение к конфликту интереса, четко сформулировать и принять любые дополнительные требования, соответствующие специфике организации.
- d) *Предоставление руководящих указаний и рекомендаций* -- Поддерживать государственных должностных лиц в плане предоставления информации и консультаций, включая практические примеры и обсуждения, посвященные

разрешению конфликтов интересов в прошлом и перспективам разрешения конфликтов в будущем. В частности, необходимо советоваться с сотрудниками по поводу применения политики и гарантировать понимание и принятие сотрудниками концепции и рационального обоснования данной политики.

- e) *Оказание помощи* -- Идентифицировать источники необходимой помощи для государственных должностных лиц, которые имеют сомнения в связи с применением политики, и широко пропагандировать источники получения таких консультаций. Необходимо обеспечить доступность консультаций для клиентов организации и других лиц, включая подрядчиков, агентов, партнеров, с тем, чтобы все заинтересованные стороны были хорошо информированы в этой области. Подобные рекомендации могут быть особенно ценными для тех сторон или лиц, которые считают, что политика в области конфликтов интересов в данной организации не вполне эффективна, но которые воздерживаются от официального заявления об этом руководству конкретной организации.

### **2.2.2. Анализ направлений "повышенного риска" возникновения ситуаций, связанных с конфликтом интересов.**

- a) *Совместительство* -- Определить обстоятельства, включая необходимые разрешительные процедуры, в соответствии с которыми государственные должностные лица могут заниматься вспомогательной ("не по месту основной работы") трудовой деятельностью, сохраняя за собой официальную должность.
- b) *"Внутренняя" информация* -- Использовать информацию, собираемую государственными органами и не предназначенную для широкого использования, или сведения, полученные этими органами в доверительном порядке в процессе выполнения служебных функций, только для официальных целей, обеспечить защиту такой информации от ненадлежащего использования или раскрытия.
- c) *Контракты* -- Рассмотреть условия, в которых подготовка контрактов, переговоры о заключении контракта, управление контрактом или его исполнение при участии государственного органа могут быть скомпрометированы конфликтом интересов со стороны служащего государственного органа.
- d) *Подарки и другие формы материальной выгоды* – Определить, адекватна ли текущая политика организации с точки зрения признания конфликтов интересов, возникающих в связи с традиционными, новыми и иными формами подарков и выгод.
- e) *Ожидания членов семьи чиновника или сообщества, к которому он принадлежит* -- Рассмотреть вопрос о том, способна ли текущая стратегия организации адекватно признавать конфликты интересов, возникающие на основе ожиданий членов семей или сообщества, к которому принадлежит государственное должностное лицо, в связи с пребыванием этого лица на должности, особенно в многокультурном контексте.
- f) *"Внешние" назначения* -- Определить обстоятельства, включая необходимые разрешительные процедуры, в соответствии с которыми государственное должностное

лицо может принять назначение на должность в совете или другом контролирующем органе, например, местной организации, неправительственной организации, профессиональной или политической организации, другой правительственной структуре, государственной корпорации или коммерческой организации, которые имеют контрактные, регулятивные, партнерские или спонсорские договоренности или механизмы с государственной организацией, где работает это лицо

- g) *Трудовая деятельность после оставления государственной должности* -- Определить обстоятельства, в том числе и разрешительные процедуры, в соответствии с которыми государственное должностное лицо, намеревающееся оставить государственную должность, может проводить переговоры о новом назначении или трудоустройстве или другой деятельности, потенциально связанной с конфликтом интересов, затрагивающим эту организацию.

### **2.2.3 *Определение предупредительных мер разрешения возникающих конфликтных ситуаций.***

- a) *Процедуры проведения заседаний* -- Дать участникам официального процесса принятия решений реальную возможность предвидеть потенциальные конфликты интересов: например, заранее предоставляя им повестки дня заседаний, а также отражая в протоколах заседаний любые возникающие конфликты и меры, принятые по их урегулированию.
- b) *Воздержание от участия в принятии решений* -- Установить четкие правила и эффективные процедуры (создав, например, реестр интересов для членов советов, советников и высшего руководства), гарантирующие такую прозрачность *временных* конфликтов интереса, которая обеспечивает бескомпромиссность процесса принятия решений.
- c) *Процессы предварительного отбора* -- В рамках процессов отбора требовать предварительной идентификации соответствующих интересов и обсуждать возможные стратегии разрешения выявленных конфликтов; получать необходимые разрешения (например, сертификаты о выполнении налоговых обязательств), декларации о деловых начинаниях с целью идентификации и разрешения потенциальных ситуаций, связанных с конфликтом интереса на ранней стадии.
- d) *Периодическая оценка системы* -- На регулярной основе пересматривать исполнение политики и процедур и совершенствовать механизмы и правила, обеспечивающие их соответствие условиям постоянно изменяющейся обстановки. Проанализировать пригодность существующих допущений - например, в отношении влияния новых технологий, позволяющих вести "дневную" торговлю акциями и другими ценными бумагами через Интернет, что в свою очередь может потребовать ежедневного раскрытия изменяющихся материальных интересов конкретного лица. Необходимо максимально использовать материалы обследований клиентов и опыт организаций-партнеров в нейтрализации риска, с одной стороны, с целью расширения опыта вообще, и, с другой стороны, для того, чтобы подчеркнуть непрерывную приверженность процессу управления риском и защите добропорядочности организации.

#### **2.2.4. Формирование культуры открытости организации, позволяющей свободно ставить и обсуждать вопросы, которые связаны с конфликтами интересов.**

- a) *Привлекать служащих, их представителей и других заинтересованных лиц к анализу существующей политики разрешения конфликтов. Их мнение как пользователей о проблемах, ежедневно возникающих при реализации политики разрешения конфликтов интересов, может внести существенный вклад в совершенствование действующих мер.*
- b) *Консультироваться по будущим предупредительным мерам, чтобы придать практическую направленность процессу принятия решений и добиться общего понимания его важности для реализации согласованной политики.*
- c) *Содействовать пониманию проблемы предоставления возможностей обучения для государственных должностных лиц в целях углубления соответствующих общих принципов и конкретных правил и помочь им в совершенствовании навыков принятия решений в практических целях.*
- d) *Обеспечить механизмы поддержки для оказания содействия руководителям в анализе и совершенствовании их навыков выявления или разрешения конфликтов интересов в повседневной работе.*

### **2.3. Исполнение политики разрешения конфликтов**

#### **2.3.1. Создание процедур для определения состава нарушения, связанного с конфликтом интересов, и соразмерных мер воздействия за невыполнение положений этой политики, включая дисциплинарные санкции.**

- a) *Последствия для отдельных лиц -- Невыполнение требований политики урегулирования конфликтов в организации должно, как правило, рассматриваться как минимум в качестве дисциплинарного проступка, а более серьезные нарушения, связанные с реальным конфликтом интересов -- как дисциплинарное нарушение, влекущее за собой санкции за злоупотребление служебным положением или уголовное преследование за преступление коррупции. К государственному чиновнику могут применяться и другие санкции -- в зависимости от серьезности нарушения, например, за нерегистрацию соответствующего интереса в соответствии с существующими требованиями или за более серьезное нарушение, например, отказ разрешить реальный конфликт интереса, о котором осведомлен государственный чиновник. Санкции должны обладать исковой силой, и, в конечном счете, определять в необходимых случаях назначение на должность или карьеру государственного должностного лица.*
- b) *Управленческие меры -- Эффективное руководство может обеспечивать применение действенных дополнительных форм воздействия на нарушителей политики в области конфликтов интересов, и может реально препятствовать тому, чтобы чиновники, прямо или косвенно стремились извлечь выгоду из таких нарушений. Такие меры могут включать отмену решений, принятых ранее под влиянием конфликтных интересов или скомпрометированных контрактов, а также исключение бенефициаров -- корпораций,*

физических лиц или ассоциаций -- из будущих процессов. Подобные меры исключения могут действовать в течение определенного периода времени, распространяться на пределы сумм контрактов или конкретные виды деятельности.

### **2.3.2. Создание механизмов текущего контроля для выявления нарушений политики и учета любых выгод или преимуществ, извлеченных чиновником из конфликта.**

- a) *Механизмы контроля* – Обеспечить взаимодействие системы управления и внутреннего контроля с органами внешнего надзора, включая независимых аудиторов или омбудсмена, для выявления чиновников, которые не выполняют требования соответствующих стандартов. Соответствующая отчетность органов независимого надзора и публикация регулярных отчетов о реализации механизмов обеспечения честности и добропорядочности и о ходе любого расследования, могут сыграть важную роль в поощрении выполнения требований политики и предупреждении злоупотреблений в процессе обеспечения добропорядочности организации.
- b) *Рассмотрение жалоб* -- Создать механизмы подачи и рассмотрения жалоб, связанных с заявлениями о невыполнении требований политики, и принять эффективные меры поощрения использования этих механизмов. Разработать четкие правила и процедуры для добровольного информирования о нарушениях и предпринять шаги, гарантирующие защиту от преследования всех, кто докладывает об этих нарушениях, а также отсутствие злоупотреблений в использовании механизмов подачи и рассмотрения жалоб.

### **2.3.3. Координация предупредительных мер и мер по исполнению существующих требований, интеграция этих мер в целостную институциональную систему.**

- a) *Политическая ответственность* -- Определить ключевую структуру -- необязательно независимую организацию или орган правительства -- и возложить на нее ответственность за формирование и реализацию политики и процедур в области конфликтов интересов; эта структура также может предоставлять рекомендации и указания относительно реализации политики разрешения конфликтов и процедур в различных органах правительства, а также определять "передовые" в этом отношении организации и распространять их положительный опыт и подходы.
- b) *Эффект сложения усилий* -- Рассмотреть возможность комплексного использования дополнительных инструментов реализации соответствующих задач политики -- например, системы раскрытия сведений, требующие регулярного декларирования финансовых и иных интересов, могут способствовать предупреждению потенциальных конфликтов интересов, выявлению незаконного обогащения государственных должностных лиц и идентификации коррумпированной практики служебной деятельности.
- c) *Последовательность законов* -- Привести существующие законы в соответствие с политикой в области конфликтов интересов и обеспечить эффективное исполнение

политики, включая применение требований о раскрытии сведений и санкций за их нарушение.

#### **2.4. Приступить к созданию новой системы партнерских отношений с деловыми кругами и некоммерческими организациями**

19. Механизмы разрешения ситуаций, связанных с конфликтом интересов, необходимо обновлять в контексте повышения сотрудничества между государственными органами, с одной стороны, и деловыми структурами и некоммерческими организациями, с другой. Это особенно важно в случае назначения на государственные должности представителей других секторов, так как данный механизм позволяет максимально использовать их практический опыт, знания и связи.

##### ***2.4.1. Устанавливать партнерские отношения с частным и некоммерческим секторами, направленные на поддержание добропорядочности на государственной службе путем привлечения представителей этих секторов к формированию и реализации политики разрешения конфликтов интересов для государственных должностных лиц.***

- a) *Участие заинтересованных сторон* -- Привлечь представителей частного и некоммерческого секторов к анализу политики, что должно обеспечить учет их точек зрения по проблемам исполнения и возможным направлениям реализации политики.
- b) *Консультации* -- Обеспечить соответствие предлагаемых стандартов реальным общественным ожиданиям путем привлечения представителей частного и некоммерческого секторов к формированию новых мер по обеспечению добропорядочности государственных органов. Проведение консультации может быть полезным механизмом для поиска или обсуждения взаимно приемлемых решений и развития сотрудничества в процессе выполнения этих решений.

##### ***2.4.2. Предвидеть возможные ситуации, связанные с конфликтами интересов, когда государственные органы привлекают к своей работе представителей деловых кругов или некоммерческих организаций.***

- a) *Потенциальные проблемы* -- Необходимо предвосхищать потенциальные проблемы с тем, чтобы максимально использовать преимущества привлечения представителей других секторов к работе государственных органов -- например, в составе советов или совещательных органов – путем выявления ситуаций, в которых участие этих представителей может привести к конфликту интересов.
- b) *Защитные механизмы* -- Создать механизмы, препятствующие тому, чтобы конфиденциальная информация, властные полномочия или рычаги влияния, полученные через участие в деятельности государственных органов, использовались другими деловыми или некоммерческими организациями в личных целях или для обеспечения неправомерного преимущества. Примеры потенциально эффективных

механизмов предупреждения включают ограничение доступа конкретного лица к определенной информации; официальную регистрацию того обстоятельства, что конкретное лицо имело доступ к частной конфиденциальной информации; требование о том, чтобы представители частного или некоммерческого секторов, назначенные на ответственные должности в государственном секторе, идентифицировали свои соответствующие частные и деловые интересы.

**2.4.3. Повышение осведомленности о политике разрешения конфликтов интересов при взаимодействии с другими секторами и использование мер предупреждения конфликтных ситуаций в процессе сотрудничества с частным и некоммерческим секторами.**

- a) *Предоставление информации* -- Поставить другие организации в известность о возможных последствиях невыполнения политики (которые могут включать прекращение контракта или его аннулирование задним числом, фиксирование и обнаружение доказанного нарушения в реестре интересов или судебное преследование за уголовно наказуемые преступления, такие как коррупция). Оказание помощи организациям-партнерам, например, через предоставление подрядчиков, прошедших обучение в соответствии с официально принятыми требованиями.
- b) *Совместный анализ областей "повышенного риска"* -- Следует идентифицировать потенциально возможные ситуации, связанные с конфликтом интересов, и создать адекватные механизмы предупреждения с целью защиты обеих сторон в возможной конфликтной ситуации. Обеспечить, например, согласие партнерских организаций и частного сектора относительно прозрачного раскрытия соответствующих частных интересов в процессе лоббирования и выявления нарушений или попыток нарушения политики с целью конструктивного и решительного их устранения. Аналогичным образом следует обеспечить осведомленность частного сектора и организаций-партнеров о требованиях государственного органа в отношении "внутренней" информацией, предназначенной для узкого круга лиц и закрытой для общественного пользования; обеспечить надежную защиту "коммерческой доверительной" информации с использованием проверяемых и достоверных процессов, и обеспечить возможность проведения проверки на всех этапах принятия решений на предмет добропорядочности.