



Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
28 September 2010
Russian
Original: English

Межправительственная рабочая группа открытого
состава по предупреждению коррупции
Вена, 13-15 декабря 2010 года

Оптимальные виды практики в области предупреждения коррупции и модели регулирования в публичном секторе*

Справочный документ, подготовленный Секретариатом

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Оптимальные виды практики в деле предупреждения коррупции в сфере управления публичными финансами	3
III. Оптимальные виды практики в деле обеспечения неподкупности и прозрачности в деятельности публичных органов управления	6
IV. Инициативы по повышению информированности, направленные на предупреждение коррупции	8
V. Партнерство между публичным и частным секторами в деле предупреждения коррупции	11
A. Партнерские отношения между публичным и частным секторами на международном уровне	11
B. Партнерские отношения публичных и частных субъектов в отдельных секторах	13
C. Партнерские отношения между публичным и частным секторами на национальном уровне	14
VI. Модели регулирования для публичного сектора, включая положения, касающиеся коллизии интересов и профессиональных кодексов поведения	16
VII. Выводы и рекомендации	20

* Настоящий документ официально не редактировался.



I. Введение

1. На своей третьей сессии, проведенной в Дохе 9-13 ноября 2009 года, Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции приняла резолюцию 3/2 о мерах по предупреждению коррупции. В этой резолюции Конференция постановила учредить временную межправительственную рабочую группу открытого состава для оказания Конференции консультативной помощи и содействия в осуществлении ее мандата в области предупреждения коррупции. Рабочая группа была создана в соответствии со статьей 63 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹.

2. В этой же резолюции Конференция постановила, что эта рабочая группа будет выполнять следующие функции:

а) оказывать Конференции содействие в совершенствовании и накоплении знаний в области предупреждения коррупции;

б) содействовать обмену информацией и опытом между государствами в области мер и практики предупреждения коррупции;

в) содействовать сбору, распространению и продвижению оптимальных видов практики в деле предупреждения коррупции;

г) оказывать Конференции помощь в поощрении сотрудничества между всеми заинтересованными участниками и секторами общества в целях предупреждения коррупции.

3. В этой же резолюции Конференция просила Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) собирать, анализировать и распространять информацию об успешных видах практики в области предупреждения коррупции с учетом специальных знаний и опыта, имеющихся в рамках системы Организации Объединенных Наций и у других соответствующих организаций, и с уделением особого внимания публичным закупкам, управлению публичными финансами, честности, неподкупности и прозрачности в деятельности публичных органов управления, информационно-пропагандистским инициативам и партнерским отношениям между публичным и частным секторами в целях предупреждения коррупции. Конференция далее просила Управление собирать, анализировать и распространять информацию о существующих моделях регулирования для публичного сектора, включая положения, касающиеся коллизии интересов, а также о профессиональных кодексах поведения и докладывать о таких усилиях рабочей группе.

4. В соответствии с резолюцией 3/2 в настоящем справочном документе отражена попытка собрать информацию и представить предварительный анализ оптимальных видов практики в деле предупреждения коррупции в вышеупомянутых областях. Хотя в настоящем докладе ставилась задача учесть специальные знания и опыт, имеющиеся в рамках системы Организации Объединенных Наций и у других соответствующих организаций, его целью не является представление всеобъемлющей информации. Он, скорее, содержит общий обзор практики в области предупреждения коррупции, установленной

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146.

соответствующими учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций и другими соответствующими организациями или представленной государствами – участниками Конвенции.

5. В этой связи стоит напомнить, что в своей резолюции 1/2 Конференция государств-участников постановила, что в качестве средства, облегчающего представление информации о ходе осуществления Конвенции, будет использоваться контрольный перечень вопросов для самооценки. В этой же резолюции Конференция настоятельно призвала государства – участники Конвенции и предложила подписавшим ее государствам заполнить и представить контрольный перечень вопросов Управлению в определенные им сроки. К настоящему времени 91 государство-участник представило информацию о выполнении определенного числа статей Конвенции. Хотя совокупный анализ этой информации был представлен Конференции на ее второй² и третьей³ сессиях, настоящий доклад содержит более точный отчет об усилиях и практике в области выполнения соответствующих статей Конвенции, например, статьи 5 и пунктов 2 и 3 статьи 9, которые регулируют политику и практику предупреждения и противодействия коррупции и управление публичными финансами, соответственно.

6. Поскольку признается, что существующих специальных знаний и литературы по предупреждению коррупции в сфере публичных закупок больше, чем в других областях предупреждения коррупции, то отчет об оптимальных видах практики в области предупреждения коррупции в сфере публичных закупок приводится в отдельном справочном документе, подготовленном Секретариатом (CAC/COSP/WG.4/2010/3).

II. Оптимальные виды практики в деле предупреждения коррупции в сфере управления публичными финансами

7. Надлежащее управление публичными финансами играет ключевую роль в предупреждении коррупции. Нечеткое или слабое регулирование и процедуры подготовки и принятия бюджета или отсутствие проверки и контроля в сфере публичных расходов способствуют возникновению уязвимости в плане противозаконных действий, а зачастую и коррупции. Поэтому необходимым шагом в деле выявления, передачи и адаптации оптимальных видов практики является знание эффективных методов управления публичными финансами.

8. На международном уровне информацию об оптимальных видах практики в управлении публичными финансами собрал целый ряд организаций. На веб-сайте "Государственное управление и руководство" Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) размещена информация об управлении публичными финансами: подготовка бюджета и публичные расходы и публичные финансы⁴. На этом же веб-сайте приведены примеры оптимальных видов практики в области подготовки бюджета и публичных расходов, а также публичных финансов. В базе данных Всемирного банка по

² CAC/COSP/2008/2.

³ CAC/COSP/2009/9.

⁴ www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html.

реформе управления государственными финансами (УГФ)⁵ содержится информация о реформе управления государственными финансами, включая тематические исследования по странам, примеры оптимальных видов практики, справочные модели, советы и рекомендации. На веб-сайте Центра Организации Объединенных Наций по развитию потенциала в области закупок (ЦРПЗ) есть ссылки на широкую сеть отдельных лиц и организаций как в развитых, так и в развивающихся странах. Этот веб-сайт служит форумом для обмена информацией об исследованиях, анализе, подходах, инструментах и извлеченных уроках в том, что касается развития потенциала в области закупок⁶.

9. Примеры оптимальных видов практики можно также найти на веб-сайтах Азиатского банка развития (раздел, касающийся финансового управления)⁷, Межамериканского банка развития (раздел, касающийся государственных финансов)⁸ и совместной инициативы африканских стран в области бюджетной реформы⁹. Информация об оптимальных видах практики и извлеченных уроках приводится также на веб-сайте Утштайнского ресурсного центра по борьбе с коррупцией в разделе, касающемся коррупции в управлении государственными финансами¹⁰.

10. В 2004 году Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН) и ПРООН опубликовали справочник под названием "Транспарентность и подотчетность в государственном секторе отдельных арабских стран: политика и практика" ("Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arab Countries: Policies and Practices")¹¹. В этом справочнике говорится об управлении государственными финансами в регионе. На веб-сайте механизма учета государственных расходов и финансовой отчетности (ГРФО)¹², являющегося результатом партнерства Всемирного банка, Европейской комиссии, Международного валютного фонда и различных доноров, представлены основы оценки деятельности по УГФ, и там есть информация об оценке деятельности по управлению государственными финансами и контролю за ней. В настоящее время на этом веб-сайте размещено более 80 страновых докладов с оценкой ГРФО на основе показателей деятельности, перечисленных в указанных основах. Хотя основное внимание в этих докладах уделяется контролю и результатам деятельности, в них также излагаются оптимальные виды национальной практики.

11. Сознвая важное значение транспарентной и подотчетной системы финансового управления для предупреждения коррупции, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР)

⁵ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTFINANCIALMGMT/0,,menuPK:313336~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:313218,00.html>.

⁶ www.unpcdc.org.

⁷ www.adb.org/Financial-Management/default.asp.

⁸ www.iadb.org/en/topics/public-finance/public-finance,1199.html.

⁹ www.cabri-sbo.org/; <http://www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents>.

¹⁰ www.u4.no/themes/pfm/main.cfm.

¹¹ www.igac.net/pdf/publications_desa_arabtransparency_e.pdf.

¹² <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PEFA/0,,menuPK:7313471~pagePK:7313134~piPK:7313172~theSitePK:7327438,00.html>.

проведет в феврале и марте 2011 года курс электронного обучения по теме "Борьба с коррупцией в сфере управления публичными финансами". Курс состоит из пяти модулей: введение в понятие коррупции; коррупция в сфере управления публичными финансами; меры по борьбе с коррупцией в сфере управления публичными финансами; системы, обеспечивающие неподкупность; меры по борьбе с коррупцией; и коррупция и отмывание денег.

12. ЮНОДК собрало определенное число примеров национальной практики, связанной с управлением публичными финансами. Некоторые из 91 государства-участника, которые ответили на вышеупомянутый экспериментальный контрольный перечень вопросов для самооценки по выполнению Конвенции, представили примеры успешного выполнения пункта 2 статьи 9, в котором предусмотрены меры по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами, и пункта 3, который преследует цель обеспечить сохранность документов, касающихся публичных расходов и доходов. Хотя в документах CAC/COSP/2008/2 и CAC/COSP/2009/9 содержится комплексный анализ сообщений о соблюдении этих положений, некоторые приведенные примеры успешной реализации заслуживают дополнительного рассмотрения.

13. Сообщая о процедурах утверждения национального бюджета (пункт 2а статьи 9), Бразилия указала, что никакие инвестиции, освоение которых выходит за пределы финансового года, не могут быть произведены без их предварительного включения в четырехлетний план. Закон о бюджетных принципах преследует цель согласования закона о годовом бюджете с целями и заданиями, определенными в четырехлетнем плане. Нигерия указала, что закон о ежегодных ассигнованиях, который принимает ее Национальное собрание, предусматривает постоянный обзор исполнения бюджета и надзор со стороны Национального собрания.

14. Сообщая о мерах, принимаемых для обеспечения своевременного представления отчетов о поступлениях и расходах (пункт 2b статьи 9), Бразилия указала, что ее федеральная конституция устанавливает обязательство публиковать в течение 30 дней после истечения каждого двухмесячного периода краткий доклад об исполнении бюджета. Бразилия также сообщила, что канцелярия Генерального контролера (КГК) создала веб-портал для обеспечения прозрачности. На этом портале содержится информация о ресурсах, которые были израсходованы федеральными ведомствами или переведены на другие уровни управления, и приводится отчет о государственных сделках на общую сумму более пяти триллионов долларов США. Колумбия сообщила, что все публичные органы должны сообщать о своих поступлениях и расходах канцелярии Генерального аудитора, которая вправе запросить планы принятия мер по корректировке (в период между мартом и октябрём 2006 года были представлены 104 таких плана). Отчеты о поступлениях и расходах вносятся в базу данных¹³, которая также содержит информацию об осуществлении национального плана развития. Афганистан указал, что периодически (ежеквартально и ежегодно) публикуется брошюра с подробным изложением поступлений и расходов, которая размещается на веб-сайте министерства финансов. Кипр отметил, что

¹³ www.sigob.gov.co.

у него есть компьютеризированная система учета финансовой информации и управления, которая используется всеми министерствами. Эта система ежедневно предоставляет обновленную информацию о поступлениях и расходах.

15. Сообщая о мерах, принятых для создания или улучшения системы стандартов бухгалтерского учета и аудита (пункт 2с статьи 9) и системы управления рисками и внутреннего контроля (пункт 2d статьи 9), Нигерия указала, что ее Национальное собрание имеет право требовать исполнения от министерств, ведомств и учреждений и проводить аудит их деятельности, а также требовать разъяснений относительно исполнения бюджета. Индонезия сообщила, что ее Государственная ревизионная комиссия наделена полномочиями проводить аудит управления публичными финансами. Индонезия также указала, что в каждом государственном учреждении имеется свое собственное подразделение для проведения внутреннего аудита. Танзания сообщила, что в каждом министерстве, ведомстве и организации имеется подразделение для проведения внутреннего аудита и что Генеральный аудитор ежегодно публикует сводный доклад таких подразделений. Латвия отметила, что министерство финансов представляет кабинету министров и Государственному контрольному управлению ежегодный доклад о работе подразделений внутреннего аудита других министерств и ведомств.

16. Канада, информируя о мерах, принятых для проведения корректировки при несоблюдении требований пункта 2 статьи 9 (пункт 2е статьи 9), указала, что федеральным законом об отчетности установлено новое преступление мошенничества с использованием государственных средств, которое карается штрафом в размере от 5 000 до 14 000 канадских долларов, а любой государственный служащий, признанный виновным в совершении такого преступления, подлежит автоматическому увольнению.

17. Сообщая о мерах, принятых для обеспечения сохранности документации, касающейся публичных расходов и поступлений (пункт 3 статьи 9), Филиппины указали, что неправильное хранение бухгалтерских книг и записей представляет собой административное правонарушение, которое наказывается увольнением должностных лиц со службы и изъятием всех полученных выплат.

III. Оптимальные виды практики в деле обеспечения неподкупности и прозрачности в деятельности публичных органов управления

18. Важность принятия и внедрения оптимальных видов практики, способствующих обеспечению неподкупности и прозрачности в деятельности публичных органов управления, встречает повсеместное признание. В последнее время это получило дальнейшее развитие в свете более строгих требований, предъявляемых к публичным органам в связи с необходимостью реагировать на мировой финансовый кризис. Другой обсуждавшийся в последнее время аспект прозрачности касается доступа к информации. Ряд инициатив, предпринятых на международном и национальном уровнях, могут

стать полезным руководством по соответствующим оптимальным видам практики.

19. В своей резолюции 2001/45 Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) учредил Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по государственному управлению. Комитет, который проводит ежегодные сессии в Нью-Йорке, оказывает поддержку работе ЭКОСОС по стимулированию и развитию государственного управления и государственно-административной деятельности среди государств-членов в связи с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций¹⁴. Его программа работы на 2011-2013 годы включает в себя работу, касающуюся учреждений, практики, проблем и политики в связи с обеспечением прозрачности и подотчетности в области государственного управления, включая отношения между органами государственного управления и учреждениями, осуществляющими финансовый контроль.

20. Отдел государственно-административной деятельности и управления развитием ДЭСВ ООН способствует развитию эффективного руководства и правильного государственного управления. В этой связи отдел проводит работу, касающуюся взаимосвязи между коррупцией, плохим руководством и неэффективным управлением, готовит исследования, сборники законов и существующей практики и занимается организацией деятельности по оказанию технической помощи. Эта работа способствовала, в частности, подготовке и принятию Хартии гражданской службы в Африке¹⁵ и Иbero-американской хартии государственной службы¹⁶ (см. также раздел VI ниже).

21. ПРООН осуществляет активную деятельность как в области борьбы с коррупцией, так и в области государственного управления. В этой связи следует отметить, что принятие высоких стандартов неподкупности и прозрачности в публичном секторе имеет ключевое значение для эффективного предоставления услуг, необходимых для достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Одним из примеров инициативы ПРООН, связанной с обеспечением прозрачности и подотчетности, в том числе и в публичном секторе, является ее Программа по вопросам управления в регионе арабских государств (ПОГАР)¹⁷. Кроме того, ПРООН поддерживает усилия государств по созданию системы оценки на основе заслуг в публичном секторе, в том числе механизмов вознаграждения и компенсации с учетом показателей работы¹⁸.

22. ОЭСР способствует обеспечению неподкупности в сфере государственного управления как одного из основных элементов эффективного руководства¹⁹. В частности, ОЭСР оказывает странам помощь в пересмотре и обновлении их рамочных программ обеспечения неподкупности путем предоставления примеров оптимальных видов практики и разработки

¹⁴ www.unpan.org/cepa.asp

¹⁵ Документ A/56/63-E/2001/21 Организации Объединенных Наций.

¹⁶ Документ A/58/193 Организации Объединенных Наций.

¹⁷ www.pogar.org/governance/transparency-and-accountability.aspx.

¹⁸ UNDP, Institutional Reform and Change Management: Managing Change in Public Sector Organisations, 2006: www.undp.org/capacity/instit.shtml.

¹⁹ www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework.

принципов, руководящих установок и инструментов. Такие обзоры сосредоточены на выявлении тех областей, которые более уязвимы в плане неправомерных действий, мошенничества и коррупции. Данная методология основана на принятых ОЭСР Принципах соблюдения этических норм в системе государственной службы²⁰, которые могут использоваться в качестве руководства органами, занимающимися разработкой политики на различных уровнях государственного управления. ОЭСР также подготовила диагностические инструменты, критерии и показатели для облегчения страновых обзоров рамочных программ обеспечения неподкупности. Среди других заметных результатов работы ОЭСР - Руководство по разрешению конфликтов интересов в государственной службе²¹ (см. также раздел VI ниже).

23. Дополнительную информацию можно найти в материалах по электронному управлению, которые упоминаются в разделе II документа CAC/COSP/WG.4/2010/3.

IV. Инициативы по повышению информированности, направленные на предупреждение коррупции

24. Повышение осведомленности общественности о негативных последствиях коррупции является неотъемлемой частью любой эффективной стратегии предупреждения коррупции. В своей резолюции 3/2 Конференция государств-участников признала, что, хотя ответственность за осуществление Конвенции лежит на государствах-участниках, воспитание культуры честности и неподкупности, прозрачности и подотчетности, а также предупреждение коррупции являются, согласно статьям 7-13 Конвенции, совместным делом всех заинтересованных участников и секторов общества. На основании опыта ЮНОДК и других соответствующих организаций, а также ответов государств-участников на контрольный перечень вопросов для самооценки в данном разделе приводится неисчерпывающий перечень существующих инициатив по повышению информированности без каких-либо попыток оценить их воздействие.

25. В своей резолюции 58/4 от 31 октября 2003 года Генеральная Ассамблея постановила, что для углубления понимания проблемы коррупции и роли Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в предупреждении коррупции и борьбе с ней 9 декабря должно быть названо Международным днем борьбы с коррупцией. С тех пор многие международные организации в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами провели крупные информационно-пропагандистские кампании, направленные на борьбу с коррупцией.

26. Одним из таких мероприятий является пропагандистская кампания ЮНОДК "Скажи свое "нет!"²². Эта кампания направлена на углубление понимания проблемы коррупции и ее негативного влияния на отдельных лиц и общество, а также пропаганду Конвенции и содействие проведению

²⁰ www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf.

²¹ www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_34135_41879598_1_1_1_1,00.html.

²² www.unodc.org/yournocounts/.

Международного дня борьбы с коррупцией. В ознаменование Международного дня борьбы с коррупцией в 2009 году ЮНОДК и ПРООН разработали глобальную кампанию, посвященную тому, как коррупция препятствует достижению целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, оказывая воздействие на образование, здравоохранение, правосудие, демократию, процветание и развитие. Пропагандистские материалы включали листовки, плакаты, компакт-диски и совместные пресс-релизы. Для дальнейшего содействия проведению этой кампании ЮНОДК предложило всем своим отделениям на местах отметить Международный день борьбы с коррупцией, и в мероприятиях, организованных отделениями на местах, приняли участие многие главы государств. Такие мероприятия включали проведение дискуссий за круглым столом, открытых информационно-пропагандистских ярмарок, пресс-конференций, семинаров в университетах, написание очерков и организацию конкурсов короткометражных фильмов для распространения информации о борьбе с коррупцией через национальные теле- и радиоканалы, газеты и сети мобильной телефонной связи. В 2009 году кампания "Скажи свое "нет!" также получила значительный интерактивный резонанс как на своем веб-сайте и в соответствующей группе в социальной сети "Facebook", так и через блог ЮНОДК в Интернет-сайте "Twitter".

27. ЮНОДК и Программа по коммуникации в целях управления и подотчетности (CommGAP) Всемирного банка организовали мероприятие в рамках третьей сессии Конференции государств-участников²³. На этом мероприятии лица, занимающиеся борьбой с коррупцией на практике, поделились опытом по налаживанию отношений сотрудничества со средствами массовой информации и эффективными методами проведения информационно-пропагандистских кампаний. Это мероприятие показало, что информационно-пропагандистская и просветительская деятельность является неотъемлемой частью работы по борьбе с коррупцией, и вновь подтвердило важность определения критериев успеха для кампаний. Оно позволило прийти к выводу, что для успешного проведения кампаний необходима широкая поддержка, создание коалиций, сильное руководство, воздействие на массы и оказание влияния на общественность. Приводимые ниже примеры антикоррупционных кампаний основаны на материалах, представленных в ходе проведения этого мероприятия.

28. Программа под названием "Общественные деньги под неусыпным надзором", организованная канцелярией Генерального контролера (КГК) Бразилии, направлена на содействие переменам в обществе посредством образования, доступа к информации и социальной мобилизации. Для этого КГК разработала программу обучения в режиме онлайн, в рамках которой организованы бесплатные курсы по внутреннему контролю, общественному контролю, общественному контролю за правительственной программой образования, государственными закупками и контрактами. КГК также распространила свыше 1,5 млн. бесплатных экземпляров брошюры "Общественные деньги под неусыпным надзором". Программа "Один за всех и все за одного во имя морали и гражданства", разработанная КГК и Институтом Мауисиу де Соуза, призвана способствовать формированию гражданской

²³ www.unodc.org/yournocounts/en/events/doha-2009.html.

позиции, морали и чувства ответственности среди преподавателей, студентов, семей и общин. В рамках этих программ КГК публиковала комиксы, организовывала конкурсы короткометражных фильмов и конкурсы детских рисунков. У КГК также есть информационно-пропагандистский сайт, специально предназначенный для молодежи²⁴.

29. Информационно-пропагандистская группа из канцелярии омбудсмана Руанды совершает поездки по стране с целью побудить граждан бороться с коррупцией, отвергать ее и сообщать о фактах коррупции. Ее аудитория включает учащихся и преподавателей средних школ и учебных заведений, государственных служащих, представителей частного сектора, гражданского общества, средств массовой информации и сотрудников полиции. Канцелярия также создала антикоррупционные клубы в средних школах и учебных заведениях. Для того чтобы гражданам было легче сообщать о фактах коррупции, она создала специальные Интернет-кафе и выделила бесплатные телефонные номера. Среди других информационно-пропагандистских мероприятий канцелярии – создание информационных колонн с антикоррупционными посланиями, постановка театрализованных представлений, призванных повысить восприимчивость граждан к этой проблеме, присуждение премий за неподкупность и вручение спортивным командам кубков за борьбу с коррупцией.

30. Базирующаяся в Соединенных Штатах Америки "Пятая колонна" – это неправительственная организация, которая участвует в различных информационно-пропагандистских инициативах, включая кампанию "Купюра нулевого достоинства для борьбы с коррупцией". В рамках этой кампании "Пятая колонна" в целях борьбы с коррупцией во всем мире распространяла среди граждан купюры нулевого достоинства, с тем чтобы они вручали их коррумпированным чиновникам, вымогающим взятки. В 2007 году "Пятая колонна" распространила на всей территории Индии один миллион банкнот достоинством ноль рупий. На веб-сайте "Zero Currency"²⁵ размещены загружаемые образцы купюр нулевого достоинства многих стран мира.

31. Сообщая о выполнении статьи 5 Конвенции через контрольный перечень вопросов для самооценки, несколько государств представили информацию об информационно-пропагандистских методах борьбы с коррупцией. Ниже приводятся выдержки из ответов государств.

32. Антикоррупционное бюро Бруней-Даруссалама использует средства массовой информации в целях доведения информации о борьбе с коррупцией до местного населения, например посредством показа основанных на реальных событиях программ, освещающих случаи успешного судебного преследования за соответствующие деяния. Кроме того, Антикоррупционное бюро и министерство просвещения разработали национальную учебную программу по противодействию коррупции, согласно которой всем образовательным учреждениям – от начальных школ до уровней, предшествующих университету, – надлежит знакомить учащихся с различными аспектами мер по

²⁴ www.portalzinho.cgu.gov.br/.

²⁵ <http://zerocurrency.org/>.

предупреждению коррупции. Среди других мероприятий Бюро – лекции в общинах о борьбе с коррупцией, выездные презентации и выставки.

33. Придерживаясь подхода, основанного на деревенских общинах, Независимая комиссия по борьбе с коррупцией Маврикия создала общинные группы по вопросам честности и неподкупности при участии руководителей общин и занимается повышением уровня осведомленности о вопросах коррупции в вечерних школах на различных языках.

34. Министерство внутренних дел и администрации Польши в сотрудничестве с другими ведомствами разработало веб-сайт для ознакомления общественности с усилиями правительства по противодействию коррупции и распространения информации о национальной и международной оптимальной практике в области борьбы с коррупцией. Через этот веб-сайт общественность может также анонимно сообщать о случаях коррупции компетентным органам

V. Партнерство между публичным и частным секторами в деле предупреждения коррупции

35. В последние годы публичные и частные субъекты начали понимать, что односторонние меры могут и не дать эффективных и долгосрочных результатов в борьбе с коррупцией. Для комплексного подхода к борьбе с коррупцией необходимы приверженность, участие и сотрудничество между всеми секторами общества, включая органы власти и деловое сообщество.

36. В своей резолюции 3/2 Конференция государств-участников особо отметила ту роль, которую частный сектор должен играть в предупреждении коррупции и борьбе с ней. Кроме того, в своей резолюции 3/4 по технической помощи Конференция призвала государства и ЮНОДК продолжать развивать и поощрять на скоординированной основе установление партнерских отношений, в том числе между публичным и частным секторами, в целях повышения отдачи от использования ресурсов в интересах содействия усилиям в области оказания технической помощи. На основании опыта ЮНОДК, других соответствующих организаций и имеющейся литературы в данном разделе приводится неисчерпывающий перечень инициатив, которые помогли объединить усилия публичного и частного секторов в целях совместной борьбы с коррупцией. Оценка воздействия таких инициатив не производилась.

A. Партнерские отношения между публичным и частным секторами на международном уровне

37. Глобальный договор Организации Объединенных Наций²⁶ – крупнейшая в мире инициатива, связанная с корпоративной ответственностью, – был учрежден в 2000 году. На сегодняшний день его подписали более 7 500 субъектов более чем в 135 странах и местные сети, существующие или формирующиеся в 90 странах. Глобальный договор Организации Объединенных Наций призывает компании добровольно привести свои операции и стратегии в соответствие с десятью общепринятыми принципами в

²⁶ www.unglobalcompact.org/.

области прав человека, трудовых отношений, охраны окружающей среды и борьбы с коррупцией. Десятый принцип Глобального договора Организации Объединенных Наций гласит, что "деловые круги должны противостоять всем формам коррупции, включая вымогательство и взяточничество". Принятый в июне 2004 года вскоре после принятия Генеральной Ассамблеей Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции десятый принцип особо выделяет тот факт, что публичные и частные субъекты несут совместную ответственность за борьбу с коррупцией. Правовым инструментом, который лежит в основе десятого принципа, является Конвенция.

38. Рабочая группа по Глобальному договору для рассмотрения десятого принципа – это многосторонняя платформа, куда входят более 50 организаций, представляющих деловые круги, трудящихся, международные организации и гражданское общество. Недавно Рабочая группа опубликовала два документа, озаглавленные "Руководство по подготовке докладов о выполнении десятого принципа борьбы с коррупцией" ("Reporting Guidance on the 10th Principle against Corruption") и "Борьба с коррупцией в цепочке поставок: Руководство для потребителей и поставщиков" ("Fighting Corruption in the Supply Chain: A Guide for Customers and Suppliers").

39. Веб-портал "Business Fighting Corruption"²⁷ Всемирного банка служит руководством для деловых кругов и других заинтересованных сторон в борьбе с коррупцией с помощью коллективных действий. В 2008 году Всемирный банк опубликовал руководство "Борьба с коррупцией с помощью коллективных действий" ("Fighting Corruption through Collective Action"). Это руководство – плод совместных усилий деловых кругов, международных организаций и неправительственных организаций – предназначено для использования любым лицом, отвечающим за крупный проект или рынок, и другими лицами, прямо или косвенно пострадавшими от пагубного воздействия коррупции на коммерческую деятельность и общество.

40. Договор о неподкупности ("Integrity Pact")²⁸ – это документ, разработанный организацией "Тренспэрэнси интернэшнл" для правительств, деловых кругов и гражданского общества в целях борьбы с коррупцией при заключении государственных контрактов. Схема действия этого договора включает заключение соглашения между правительством или государственным ведомством и всеми претендентами на государственный контракт. Договор устанавливает права и обязанности каждой стороны не предлагать, не вымогать и не брать взятки и не вступать в сговор с конкурентами, для того чтобы получить контракт или же во время его выполнения. Участники торгов должны также раскрывать информацию о всех комиссионных сборах и аналогичных расходах, понесенных в связи с контрактом. В случае нарушений санкции включают потерю контракта или отказ в его предоставлении, аннулирование предложения на торгах или гарантии выполнения контракта, ответственность за ущерб, включение участников торгов в "черный список" при заключении контрактов в будущем и уголовную или дисциплинарную ответственность для государственных служащих.

²⁷ www.fightingcorruption.org/.

²⁸ www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.

41. ЮНОДК приобрело определенный опыт налаживания партнерских отношений с частным сектором при осуществлении проектов по борьбе с коррупцией. Один из таких проектов – совместная публикация ЮНОДК и PricewaterhouseCoopers (PwC), озаглавленная "Политика и меры борьбы с коррупцией крупнейших 500 мировых компаний"²⁹, – начал осуществляться в сентябре 2009 года. В исследовании, проведенном PwC на безвозмездной основе и опубликованном благодаря щедрому вкладу Швеции, дается обзор мер, которые компании, включенные в 2008 году в число 500 крупнейших мировых компаний, приняли в целях борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией. Эта публикация должна стать руководством для компаний, которые хотели бы принять и проводить эффективную политику борьбы с коррупцией, но, возможно, не обладают необходимым опытом и знаниями или хотят пересмотреть и расширить свои нынешние меры.

42. Конференция государств-участников и созданные ею рабочие группы неизменно придают большое значение расширению знаний об охватываемых Конвенцией областях. В ответ на этот призыв ЮНОДК организовало проект по сбору, проверке и распространению таких знаний. Инструменты и ресурсы ЮНОДК для расширения знаний о борьбе с коррупцией (TRACK ЮНОДК) – это работающее в режиме онлайн хранилище обновленной и проверенной правовой и аналитической информации по областям, охватываемым Конвенцией. В настоящее время разрабатывается портал, который начнет функционировать 9 декабря 2010 года, с использованием самой современной технологии и благодаря безвозмездному вкладу компании "Майкрософт" в осуществление первого этапа этого проекта.

В. Партнерские отношения публичных и частных субъектов в отдельных секторах

43. Инициатива "Транспарентность в добывающих отраслях промышленности" (ИТДО)³⁰ – это коалиция правительств, компаний, инвесторов, международных организаций и гражданского общества, преследующая цель улучшить прозрачность и подотчетность в добывающем секторе. Она способствует повышению прозрачности в отношении доходов с помощью методологии отслеживания и согласования платежей компаний и государственных поступлений на страновом уровне.

44. Региональные инициативы "Правоприменение и управление в лесном секторе"³¹ направлены на решение проблем, связанных с незаконной вырубкой леса. Организованные совместно государствами – производителями древесины, другими правительствами и Всемирным банком, эти политические механизмы, функционирующие на уровне министров, должны мобилизовать государства-производители, потребителей и правительства стран-доноров на борьбу с незаконной вырубкой леса, связанной с этим торговлей и коррупцией. В рамках этой инициативы конференции министров по вопросу обеспечения

²⁹ www.unodc.org/unodc/en/corruption/anti-corruption-policies-and-measures-of-the-fortune-global-500.html.

³⁰ <http://eiti.org/>.

³¹ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,contentMDK:20636550~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:985785,00.html>.

охраны лесов и управления ими были проведены в регионе Восточной Азии и Тихого океана в 2001 году, в Африке в 2003 году и в Европе и Северной Азии в 2005 году. После мобилизации политической поддержки эта инициатива в настоящее время сосредоточена на осуществлении проектов и проведении реформ в отдельных регионах и странах.

С. Партнерские отношения между публичным и частным секторами на национальном уровне

45. Ранее уже предпринимались попытки – одни более, другие менее успешные – собрать и проанализировать информацию о партнерских отношениях между публичным и частным секторами на национальном уровне. В упомянутом выше веб-портале "Business Fighting Corruption" Всемирного банка содержится 35 тематических кратких изложений примеров оптимальной практики и уроков, извлеченных из коллективных усилий по борьбе с коррупцией. В публикации Глобального договора Организации Объединенных Наций под названием "Бизнес против коррупции: конкретные случаи и примеры" ("Business Against Corruption, Case Stories and Examples")³² также приводятся тематические исследования по инициативам, предусматривающим принятие коллективных мер. Хотя многие из таких инициатив заслуживают признания, в настоящем докладе содержится краткое резюме лишь пяти уникальных случаев.

46. В 2008 году в Нигерии была создана рабочая группа в составе представителей организаций публичного и частного секторов, международных организаций и гражданского общества для разработки принципов деловой этики. После проведения кабинетного исследования³³ для оценки существующих моделей рабочая группа создала четыре группы экспертов из частного сектора, с тем чтобы определить минимальный набор принципов, необходимых для обеспечения этики и прозрачности деловых операций в Нигерии. Группа проводила обсуждения и с обычными нигерийскими гражданами, которые предлагали принципы, схожие с теми, что были определены экспертами. ЮНОДК сотрудничает с ассоциациями частного сектора, для того чтобы добиться поддержки этих принципов различными субъектами. Страновое отделение ЮНОДК в Нигерии принимает участие в этой инициативе в рамках проекта по содействию этике и прозрачности деловых операций в Нигерии. Цель этого проекта – содействовать прозрачности и этике деловых отношений в нигерийском частном секторе, развивать правильные принципы коммерческой деятельности и оказывать поддержку партнерским отношениям публичного и частного секторов в целях обеспечения их реализации.

47. В 2001 году начал функционировать Южноафриканский национальный антикоррупционный форум (НАСФ)³⁴, в состав которого входят правительство, деловые круги и гражданское общество. Каждый сектор представлен десятью членами, назначенными их соответствующими субъектами. НАСФ ставит

³² www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/BACbookFINAL.pdf.

³³ Руководила этим мероприятием организация "Деловые круги против коррупции".

³⁴ www.nacf.org.za/.

задачу добиться национального консенсуса путем координации секторальных стратегий борьбы с коррупцией. Для этого он консультирует правительство по вопросам осуществления антикоррупционной стратегии, а конкретные секторы – по улучшению секторальных стратегий. Дальнейшее укрепление партнерских отношений между публичным и частным секторами и гражданским обществом осуществлялось в рамках Национальной программы борьбы с коррупцией (НАП), разработанной в 2005 году и обновленной в 2009 году.

48. Бразильский деловой пакт о неподкупности и борьбе с коррупцией – это основанная на определенных принципах инициатива, учрежденная в 2006 году. Этот пакт был разработан под влиянием Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Руководящих принципов ОЭСР в отношении многонациональных предприятий Институтом Этоса по вопросам предпринимательской деятельности и социальной ответственности в партнерстве с организацией Патри, занимающейся вопросами государственных отношений и публичной политики, ЮНОДК, ПРООН и Бразильским комитетом по Глобальному договору Организации Объединенных Наций. Пакт был создан для борьбы с незаконной практикой в предпринимательской деятельности и политической жизни и распространения информации о передовом опыте в вопросах деловой этики. Он состоит из девяти рекомендаций по повышению прозрачности деловых операций, особенно тех из них, которые связаны с избирательными кампаниями. Участники этой инициативы должны публично заявить о своей приверженности закрепленным в письменной форме принципам и соблюдать внутренние правила, которые четко запрещают любые формы взяточничества. В настоящее время Пакт поддерживают более 500 компаний, в том числе многие крупные компании Бразилии. К этой инициативе регулярно присоединяются новые члены, в том числе и благодаря успешным кампаниям в средствах массовой информации по ее пропаганде. Кроме того, в 2008 году канцелярия Генерального контролера (КГК) Бразилии подготовила перечень запрещенных действий³⁵. Этот перечень используется в частном секторе для проверки, не имеют ли в других компаниях место факты злоупотреблений в управлении. В 2010 году КГК создала веб-сайт для повышения осведомленности о той роли, которую деловые круги должны играть в предупреждении коррупции и борьбе с ней³⁶. КГК также работает над подготовкой открытого перечня (известного как перечень в поддержку неподкупности) компаний, которые открыто выражают приверженность мерам по укреплению политики обеспечения неподкупности.

49. Корейский пакт о борьбе с коррупцией и содействии транспарентности (К-пакт) – это основанная на определенных принципах инициатива, подписанная ведущими деятелями публичного и частного секторов и гражданского общества и направленная на повышение транспарентности, содействие усилиям по борьбе с коррупцией и формирование антикоррупционных альянсов между этими секторами в Корее. Хотя К-пакт основан на добровольном участии и сотрудничестве, имена его нарушителей предаются огласке. После подписания К-пакта в 2005 году были заключены

³⁵ www.portaldatransparencia.gov.br.

³⁶ www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/AreasAtuacao/IntegridadeEmpresas/index.asp.

отраслевые пакты в области строительства, здравоохранения, социального обеспечения, финансов и образования. По данным Всемирного банка, благодаря пропагандистской деятельности в рамках К-пакта в Корее были приняты или пересмотрены 16 антикоррупционных законов. К-пакт также играет важную роль в создании местной сети Глобального договора Организации Объединенных Наций.

50. В 2004 году на Филиппинах был учрежден фонд "Бизнес в интересах целостности и стабильности нашего народа 2020" (BISYON 2020)³⁷. Это частный фонд, созданный по инициативе и под руководством деловых кругов, основной целью которого является мобилизация ресурсов для поддержки антикоррупционной пропагандистской деятельности и проектов в стране. Для этого BISYON 2020 создал Филиппинский фонд в поддержку неподкупности, за счет которого оказывается поддержка антикоррупционным проектам, осуществляемым как государственными, так и негосударственными учреждениями. Фонд использует механизм замены долговых обязательств, взносы частного сектора и отдельных доноров. Все пожертвования в Фонд вычитаются из суммы налогооблагаемого дохода. BISYON-2020 работает в партнерстве с ПРООН, с тем чтобы внедрять высокие стандарты прозрачности, подотчетности и надлежащей отчетности доноров по всем проектам, которые он поддерживает, а также требовать их соблюдения.

VI. Модели регулирования для публичного сектора, включая положения, касающиеся коллизии интересов и профессиональных кодексов поведения

51. Хотя в публичном секторе имеется ряд моделей регулирования, одним из распространенных методов включения их в антикоррупционную деятельность в публичном секторе является разработка профессиональных кодексов поведения. Они предусмотрены пунктом 2 статьи 8 Конвенции, который гласит, что государства-участники стремятся применять кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций. Как инструменты борьбы с коррупцией большинство кодексов поведения содержат положения, касающиеся коллизии интересов, и используются для установления стандартов в отношении обязанностей и функций сотрудников, на которых распространяется их действие, в органах власти и многих публичных международных организациях³⁸.

52. При разработке кодексов поведения пункт 3 статьи 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции требует от государств-участников принимать во внимание соответствующие инициативы региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, например Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, содержащийся в приложении к резолюции 51/59 Генеральной Ассамблеи от

³⁷ www.bisyon2020.org/.

³⁸ См. документ *Status, basic rights and duties of United Nations staff members* (ST/SGB/2002/13), который служит кодексом поведения Организации Объединенных Наций.

12 декабря 1996 года. Положения, касающиеся коллизии интересов и беспристрастности, являются ключевыми элементами Международного кодекса поведения государственных должностных лиц. Действие этих положений распространяется на государственных должностных лиц, которые обладают полномочиями для принятия решений и должны действовать, основываясь исключительно на фактах, не прибегая к посторонним соображениям, которые могут повлиять на принятие решений. В соответствии со статьей 4 Кодекса, для предотвращения коллизии интересов государственные должностные лица "не участвуют ни в каких сделках, не занимают никакого положения, не выполняют никаких функций и не имеют никаких финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их отправлением". На портале³⁹ Онлайновой сети региональных учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам создания потенциала в области государственного управления и финансов (ЮНПАН), который ведет ДЭСВ ООН, имеется ряд моделей регулирования для государственной службы. Скоро на этом же портале будут размещены кодексы поведения для государственной службы более чем 100 стран в рамках его недавно созданной базы данных по страновым исследованиям государственного управления (СИГУ)⁴⁰. Предварительный анализ этой информации показывает, что кодексы поведения для государственных должностных лиц включают меры по борьбе с коррупцией наряду с общими положениями по вопросам этики, призванными обеспечить высокие стандарты добросовестности. В прилагаемой к докладу Экономического и Социального Совета Генеральной Ассамблее⁴¹ Хартии гражданской службы в Африке, в которой содержится Кодекс поведения сотрудников государственной службы в Африке, неоднократно упоминается понятие этики. В кодексе имеются подробные определения добросовестности и незыблемых моральных устоев, а также положения, касающиеся декларирования имущества для предотвращения коллизии интересов и незаконного обогащения. Прилагаемая к докладу Экономического и Социального Совета Генеральной Ассамблее⁴² Иbero-американская хартия государственной службы также основывается на таких основополагающих принципах, как этика, транспарентность, щепетильность в вопросах использования государственных ресурсов и недопущение коллизии интересов.

53. На национальном уровне кодексы поведения публичных должностных лиц могут быть разработаны с использованием различных источников. Это главным образом либо нормативные, в том числе имеющие силу законов и регламентирующие, либо договорные документы. Источник, ставший основой для разработки кодекса, определяет процедурные последствия, в частности в том, что касается критериев доказанности и возможных санкций за несоблюдение.

³⁹ www.unpan.org/DPADM/StandardsCodes/RegionalPublicServiceCharter/tabid/1291/language/en-US/Default.aspx.

⁴⁰ www.unpan.org/unpacs.

⁴¹ Документ A/56/63-E/2001/21, размещен на сайте <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001906.pdf>.

⁴² Документ A/58/193, размещен на сайте <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012368.pdf>.

54. Для отдельных секторов государственной службы могут быть разработаны специальные кодексы поведения. Наряду с кодексами, которые обычно применяются к государственным должностным лицам, было разработано и несколько моделей секторальных кодексов. Ниже кратко обсуждаются примеры моделей, разработанных для должностных лиц по поддержанию правопорядка, судебных органов и членов законодательных органов и других избираемых должностных лиц.

55. В отношении должностных лиц по поддержанию правопорядка специальные кодексы поведения разрабатываются с учетом характера их обязанностей и дискреционных полномочий, которыми они обладают. Сотрудники правоохранительных органов с большей вероятностью могут стать жертвами разлагающего влияния коррупции при работе с преступлениями, которые приносят большие доходы, и преступниками, у которых часто есть мотивы и средства для того, чтобы попытаться подкупить следователей и других сотрудников правоохранительных органов. Поэтому Генеральная Ассамблея приняла в резолюции 34/169 от 17 декабря 1979 года Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. В статье 7 Кодекса предусматривается, что должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции и всемерно препятствуют любым таким актам. Дальнейшее исследование, проведенное ЮНОДК, показывает, что некоторые национальные кодексы поведения для должностных лиц по поддержанию правопорядка предусматривают дополнительные меры по минимизации воздействия коррупции. Допросы, например, должны проводиться в присутствии свидетелей или, если это возможно, с использованием аудио- или видеозаписи.

56. Сотрудники судебных органов, в отличие от многих других государственных служащих, пользуются в своей работе высокой степенью независимости и права выбора. В пункте 1 статьи 11 Конвенции, наряду с особым выделением независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией, государствам-участникам предписывается принимать меры по а) укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов; и б) недопущению любых возможностей для коррупции среди них. Зачастую национальные кодексы поведения для работников судебных органов разрабатываются по образцу Бангалорских принципов поведения судей, одобренных Экономическим и Социальным Советом (резолюция 2006/23). При поддержке ЮНОДК эти принципы были подготовлены группой судей из различных правовых систем, для того чтобы служить руководством для судей с помощью создания основы для регламентирования поведения судей. В сентябре 2007 года ЮНОДК опубликовало комментарий к Бангалорским принципам⁴³. В нем достаточно подробно разъясняются такие понятия, как честность и неподкупность, беспристрастность и правила приличия. Конкретные нормы, содержащиеся в национальных кодексах поведения, как правило, разрабатываются самими судьями и предназначены прежде всего для обеспечения нейтралитета и его проявления. Такие положения предусматривают стандарты правильного поведения, в том числе запрет на любые связи с заинтересованными сторонами и отвод в судебном

⁴³ www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.

разбирательстве, если беспристрастность может быть поставлена под сомнение. Другие меры, направленные на недопущение коллизии интересов, касаются публичных выступлений или заявлений судей, ограничений или запретов на другую работу и раскрытия информации об их интересах.

57. Поскольку одним из центральных элементов в деле получения и удержания выборных должностей могут стать активные действия той или иной партии, для членов законодательных органов и других избираемых должностных лиц разработаны специальные кодексы поведения. Для таких должностных лиц коллизия интересов может возникнуть в связи с деятельностью, в которой участвуют их избиратели и политические партии. Поэтому в кодексах поведения для избираемых должностных лиц, как правило, особый акцент делается на обеспечении прозрачности. Глобальная организация парламентариев по борьбе с коррупцией (ГОПБК) в сотрудничестве с Вестминстерским фондом в поддержку демократии (ВФД) разработала "Справочник по парламентской этике и поведению – Руководство для парламентариев"⁴⁴. Справочник служит руководством по вопросам этики и поведения, которые отвечают политическим и культурным условиям при одновременном соблюдении международных стандартов. В справочнике изложены меры по предотвращению коллизии интересов и запрещается использовать законодательные привилегии для получения личной выгоды или достижения других целей, не связанных с законодательной деятельностью. На веб-сайте⁴⁵ Межпарламентского союза имеются ссылки на законодательные собрания примерно 100 государств. Предварительный анализ этой информации показывает, что национальные кодексы поведения для избираемых должностных лиц предусматривают меры по ограничению сферы законодательной или депутатской неприкосновенности, с тем чтобы она не использовалась в качестве защиты от уголовной ответственности. Такие кодексы также регулируют вопросы коллизии интересов, рекомендуя меры для раскрытия информации об имуществе и финансовых операциях, политических пожертвованиях и счетах, а также запрещают производить какие-либо выплаты за законное исполнение служебных обязанностей.

58. Дополнительные и более жесткие модели регулирования могут быть приняты для министров кабинета и других высокопоставленных политических должностных лиц, которые занимают должности, связанные с властью, влиянием и высоким положением, чего нет у других государственных служащих. Пункт 5 статьи 8 Конвенции требует от государств-участников устанавливать меры, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц. Пункт 1 статьи 52 Конвенции предусматривает, что государства-участники принимают меры, с тем чтобы потребовать от финансовых учреждений осуществлять более жесткие меры контроля в отношении счетов, которые пытаются открыть или которые ведутся лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными

⁴⁴ www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf.

⁴⁵ www.ipu.org/english/home.htm.

полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами или от имени любых вышеперечисленных лиц. Хотя для реализации этих мер может понадобиться принятие специальных кодексов поведения для лиц, наделенных значительными публичными полномочиями, общемировые стандарты в этой области еще не выработаны. Примером международной модели регулирования для лиц, наделенных значительными публичными полномочиями, является Кодекс поведения для комиссаров⁴⁶ Европейского союза. В кодексе говорится, что "исключение любого риска возникновения коллизии интересов поможет гарантировать независимость". Для этого кодекс требует от комиссаров и их супруг или супругов декларировать финансовые интересы и профессиональную деятельность.

59. Одним из важнейших элементов любой модели регулирования является разработка и применение санкций в случае нарушения или несоблюдения установленных стандартов. Пункт 6 статьи 8 Конвенции предусматривает, что каждое государство-участник рассматривает возможность принятия дисциплинарных или других мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы или стандарты поведения. Это положение является признанием того, что кодексы поведения должны стать основой дисциплинарных мер и предусматривать процедуры и санкции за невыполнение. Хотя большинство кодексов поведения, рассмотренных в настоящем документе, содержат такие положения, информации о применении санкций в случае несоблюдения, как представляется, недостаточно.

VII. Выводы и рекомендации

60. В резолюции 3/2 Конференции рабочей группе, помимо прочего, поручено содействовать сбору, распространению и продвижению оптимальных видов практики в деле предупреждения коррупции. В этой же резолюции к Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности обратились с просьбой собирать, анализировать и распространять информацию о таких видах практики с учетом специальных знаний и опыта, имеющихся в рамках системы Организации Объединенных Наций и у других соответствующих организаций.

61. В этой связи обзор практики в области предупреждения коррупции, который содержится в настоящем докладе, отнюдь не является исчерпывающим, равно как и нет в настоящем докладе качественного анализа воздействия такой практики, что необходимо для выявления позитивных видов практики.

62. Для выявления и распространения позитивных видов практики следует предпринять предварительные шаги. Во-первых, необходимо накопить знания, которые понимаются как объем информации о видах практики, который является достаточно большим и, соответственно, представительным. Во-вторых, необходимо определить средства для проведения различия между существующими и оптимальными видами практики. В-третьих, необходимо

⁴⁶ SEC(2004) 1487/2.

установить, как можно распространять оптимальные виды практики, а также воспроизводить и адаптировать их к местным условиям.

63. Что касается первого момента, то рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть средства, с помощью которых Управление сможет на более систематизированной основе собирать информацию о существующей практике в области предупреждения коррупции. Как отмечается в настоящем докладе, источниками такой информации могут быть как соответствующие организации в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами, так и государства. ДЭСВ ООН собрал ряд примеров оптимальных видов практики из разных стран мира в области обеспечения прозрачности и подотчетности в публичном секторе, используя присуждаемые Организацией Объединенных Наций премии за вклад в развитие государственной службы, и распространил их с помощью публикации, озаглавленной "Оптимальные виды практики и нововведения в области государственного управления, 2009 год" ("Good Practices and Innovations in Public Governance, 2009"). Рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать Управлению установить более четко организованные каналы связи и обмена информацией с такими организациями. Она, возможно, пожелает также призвать государства на добровольной основе предоставлять Управлению соответствующую информацию. В этой связи стоит напомнить, что в своей резолюции 1/8, озаглавленной "Оптимальные виды практики борьбы с коррупцией", Конференция предложила государствам представить предложения относительно оптимальных видов практики по одному из аспектов Конвенции, который можно рассматривать в качестве первоочередного. На этот призыв откликнулось двадцать пять государств, что позволило Управлению начать сбор информации об оптимальных видах практики в нескольких охватываемых Конвенцией областях. Еще одним средством для обмена государствами передовым опытом в области предупреждения коррупции является механизм обзора хода осуществления Конвенции, принятый Конференцией на ее третьей сессии (резолюция 3/1). Однако обзор главы Конвенции, посвященной мерам по предупреждению коррупции, будет проводиться в ходе второго цикла работы механизма, который начнется в 2015 году. Для того чтобы Управление могло накопить достаточно знаний о существующих методах предупреждения коррупции, рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать государствам-участникам на добровольной основе предоставлять информацию о своих усилиях по выполнению главы Конвенции о мерах по предупреждению коррупции через всеобъемлющий контрольный перечень вопросов для самооценки. Примечательно, что этот подход может быть рекомендован государствам, которые не должны стать объектом обзора или проводить обзор в течение первого года первого цикла функционирования механизма обзора.

64. Что же касается второго и третьего из вышеприведенных моментов, то рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать подход, который основывается на аналогичных дискуссиях в рамках системы Организации Объединенных Наций и их выводах. В 2006 году Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам опубликовал документ, озаглавленный "Нововведения в сфере руководства и государственного управления: воспроизведение того, что дает результаты" ("Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works"). В 2009 году этот же департамент в сотрудничестве с Программой Организации

Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН) опубликовал документ, озаглавленный "Руководство по передаче и адаптации нововведений в сфере управления" ("Guide for the Transfer and Adaptation of Innovations in Governance"). Хотя основное внимание в этих документах уделяется темам, отличным от предупреждения коррупции, но тем не менее связанным с такой деятельностью, в них содержится полезная информация о показателях, определяющих оптимальные виды практики, их воспроизведении и возможности передачи. Опираясь на эту работу, рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать Управлению разработать – в консультации с соответствующими подразделениями системы Организации Объединенных Наций – показатели для качественной оценки воздействия превентивной практики. Такая оценка воздействия, понимаемая как возможность определить, как та или иная практика способствует снижению уровня коррупции или терпимости к ней, является необходимой предпосылкой для разработки подходов и моделей в целях воспроизведения передового опыта. И наконец, рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать Управлению в сотрудничестве с другими департаментами и учреждениями Организации Объединенных Наций содействовать передаче и адаптации оптимальных видов практики.
