

**Генеральная Ассамблея**Distr.: General  
2 November 2001Russian  
Original: English**Неофициальное подготовительное совещание  
Специального комитета по разработке  
конвенции против коррупции**

Буэнос-Айрес, 4–7 декабря 2001 года

**Предложения и материалы, полученные от правительств****Австрия и Соединенное Королевство Великобритании и  
Северной Ирландии: рабочий документ об основных  
элементах предупреждения для включения в конвенцию  
Организации Объединенных Наций против коррупции****I. Введение**

1. В настоящем документе делается попытка изложить структуру возможной главы, касающейся предупреждения, в рамках конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции для рассмотрения на неофициальном подготовительном совещании. В документе используются существующие международные документы, в частности конвенции Совета Европы, Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией Организации американских государств 1996 года, Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих сделках 1997 года, а также Рамочные принципы Содружества по содействию надлежащему управлению и борьбе с коррупцией, комплект подготовленных Организацией Объединенных Наций материалов по борьбе с коррупцией и информация, полученная от организации "Транспэрэнси интернэшнл".

## **II. Предупреждение**

### **A. Последовательность национальной политики**

#### *Обоснование*

2. Для решения проблемы коррупции требуется целостный подход. Результативность мер по борьбе с коррупцией в одной области может быть ослаблена или сведена на нет отсутствием действий в других областях, особенно если коррупция приняла в стране массовый характер. Если такие условия преобладают, правительствам необходимо обеспечить последовательный и стратегический подход.

#### *Предложение*

3. Конвенция должна стимулировать государства прилагать, по мере необходимости, усилия по обеспечению того, чтобы меры, направленные на борьбу с коррупцией, были последовательными и согласованными как в процессе их планирования, так и на этапе осуществления, включая, если это целесообразно, разработку национальной стратегии борьбы с коррупцией.

### **B. Публичная служба**

#### **1. Укрепление режима публичной службы**

#### *Обоснование*

4. Публичная служба является основой надлежащего управления. Лица, находящиеся на публичной службе (в том числе избираемые должностные лица и, в частности, министры), должны действовать исключительно в публичных интересах. При этом они не должны стремиться к получению несоответствующих льгот для себя, своих семей или друзей. Основными принципами публичной службы являются бескорыстность, добросовестность, нейтральность/объективность, подотчетность, открытость, честность и инициативность. Коррупция процветает в том случае, если публичной службе не присущи такие моральные принципы, публичные служащие получают недостаточное вознаграждение, и назначения не основаны на объективных профессиональных заслугах. Правительства нуждаются в такой публичной службе, которая зиждется на заслугах, этике, профессионализме и беспристрастности и режим управления которой предусматривает надлежащие системы набора и сохранения персонала (включая адекватную оплату труда) и прозрачные условия стимулирования этического поведения (включая кодексы/правила поведения и декларации об активах в тех случаях, если возникает потенциальная возможность коллизии интересов), а также надлежащие санкции за нарушения.

#### *Предложение*

5. В конвенции должно содержаться требование к правительствам принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы режим публичной службы определялся основополагающими принципами публичной службы

(предусмотренных либо в тексте конвенции, либо в протоколе). В конвенции должно также содержаться требование к правительствам принимать меры по сокращению существующих или будущих возможностей для коррупции в рамках публичной службы. Такие меры могли бы предусматривать, в частности:

- a) использование системы набора на службу и продвижения по службе с учетом достоинств;
- b) принятие, осуществление и обеспечение соблюдения кодекса поведения сотрудников публичной службы (см. документ A/AC.261/IPM/4, приложение);
- c) декларации об активах публичных должностных лиц в случаях потенциальной коллизии интересов;
- d) системы должностной ротации;
- e) адекватную оплату труда;
- f) требование представлять информацию о случаях коррупции;
- g) учебные программы и программы профессиональной подготовки публичных должностных лиц, позволяющие им соответствовать требованиям надлежащего и достойного выполнения публичных функций;
- h) учреждение комиссии по публичной службе;
- i) должности омбудсменов;
- j) административные меры (например, надлежащие дисциплинарные взыскания в рамках публичной службы; отзыв лицензий или разрешений; лишение права занимать должности в публичной службе или временное отстранение от должности).

## **2. Эффективное предоставление публичных услуг**

### *Обоснование*

6. В любой стратегии борьбы с коррупцией необходимо учитывать вопрос о подкупе, связанном с публичными службами, в частности поскольку именно с этим аспектом коррупции чаще всего сталкиваются представители общественности. Необходимо прилагать усилия, направленные на сокращение возможностей для подкупа в связи с услугами путем принятия мер по максимальному ограничению полномочий и совершенствованию управления такими услугами и их предоставления.

### *Предложение*

7. В конвенции должно содержаться требование к государствам принимать меры по сокращению возможностей для коррупции в процессе предоставления услуг населению. Такие меры могли бы включать в себя, в частности:

- a) ограничение индивидуальных полномочий должностных лиц в отношении решений, касающихся услуг;
- b) повышение эффективности процесса предоставления услуг;

с) обеспечение механизма надзора и подачи жалоб в отношении предоставления услуг.

### **3. Прозрачные публичные закупки**

#### *Обоснование*

8. Публичные закупки создают широкие возможности для коррупции, как активной, так и пассивной. Вероятность возникновения коррупции повышается в условиях, когда контракты могут предоставляться без соблюдения прозрачных или конкурсных процедур, когда доступ к информации о контрактах ограничен или когда не соблюдаются другие элементы надлежащей правовой процедуры. В области публичных закупок необходимы прозрачность и предсказуемость. Применение санкций в отношении подрядчиков, которые, как было установлено, действовали с намерением извлечь незаконную выгоду, также обеспечивает существенный потенциально сдерживающий эффект.

#### *Предложение*

9. В конвенции должны содержаться требования к правительствам принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы все публичные закупки осуществлялись подготовленным персоналом в соответствии с прозрачными нормами закупки на открытой и конкурсной основе в целях обеспечения эффективности затрат, включая, в частности:

- а) публичное распространение информации о контрактах;
- б) использование заранее определенных критериев отбора и правил проведения торгов.

### **4. Режим управления публичными финансами**

#### *Обоснование*

10. Режим управления публичными финансами должен быть прозрачным и предсказуемым, соответствующим надлежащей правовой процедуре и требованиям отчетности. Такой режим охватывает все аспекты процесса разработки бюджета, основные решения о распределении средств, процесс утверждения, представление последующих докладов и отчетов, а также своевременный и эффективный надзор со стороны независимых ревизионных органов.

#### *Предложение*

11. В конвенции должно содержаться требование к государствам принимать необходимые меры для обеспечения и соблюдения прозрачных процедур режима управления публичными финансами, включая:

- а) подготовку и утверждение национального бюджета;
- б) своевременное представление информации о расходах;
- с) своевременное представление счетов органам надзора, статус и степень независимости которых должны быть достаточными для обеспечения

эффективной и объективной проверки и которые, при необходимости, должны обладать достаточными полномочиями для судебной защиты.

## **5. Наличие беспристрастных, эффективных и надежных судебных органов**

### *Обоснование*

12. Наличие беспристрастных, эффективных и надежных судебных органов имеет решающее значение в борьбе с коррупцией. Необходимо, чтобы судебные органы могли пользоваться достаточной автономностью при условии отчетности. Необходима прозрачность и предсказуемость в отношении всех аспектов судебной процедуры.

### *Предложение*

13. В конвенции должно содержаться требование к государствам принимать надлежащие меры для сокращения любых возможностей коррупции в судебных органах с учетом сохранения их независимости.

## **С. Бизнес/коммерция**

### **1. Корпоративное управление**

#### *Обоснование*

14. Надежные рамки корпоративного управления коммерческой деятельностью в частном секторе являются неотъемлемой частью национальной структуры управления экономикой, стимулируют юридически корректную коммерческую практику и, в частности, способствуют обеспечению прозрачности и отчетности на стыке между частным и публичным секторами.

#### *Предложение*

15. В конвенции должно содержаться требование к правительствам принимать необходимые меры для обеспечения адекватных рамок корпоративного управления в частном секторе, включая:

- a) режим, регулирующий регистрацию компаний (и обеспечение доступности таких реестров для общественного контроля);
- b) международно принятые стандарты бухгалтерского учета, отчетности и ревизии;
- c) при необходимости, системы проведения расследований соответствующими органами;
- d) разработку таких стандартов и процедур, гарантирующих добросовестность, как профессиональные кодексы поведения, в частности, адвокатов, нотариусов, консультантов по вопросам налогообложения и бухгалтеров.

## **2. Регулирование финансового сектора**

### *Обоснование*

16. Ответственность государства за обеспечение обоснованных рамок регулирования финансового сектора является также необходимой предпосылкой для защиты от коррупции в финансовых операциях. Такая ответственность распространяется также на частный сектор и полугосударственные организации.

### *Предложение*

17. В конвенции должно содержаться требование к правительствам принимать необходимые меры для обеспечения адекватных рамок надзора за финансовыми учреждениями на принципах прозрачности, подотчетности и надлежащего корпоративного управления; а также для создания надлежащих учреждений надзора (обладающих достаточной автономностью, потенциалом, полномочиями и санкциями) при соответствующем потенциале международного сотрудничества в отношении трансграничных финансовых операций.

## **D. Гражданское общество**

### **Привлечение гражданского общества**

#### *Обоснование*

18. Тщательный контроль за публичными органами и услугами со стороны организаций, не входящих в структуру правительства, способствует укреплению отчетности, повышает вероятность разоблачения коррупции и обеспечивает возможность подавать жалобы и требовать их удовлетворения тем лицам, которые в ином случае имели бы весьма ограниченные возможности или вовсе никаких. Активное и ответственное гражданское общество, включая свободные средства массовой информации, следует рассматривать в качестве союзника правительства, помогающего ему добиваться тех результатов, к которым стремится общественность.

#### *Предложение*

19. В конвенции должно содержаться требование к правительствам принимать меры, позволяющие гражданскому обществу, при необходимости, взаимодействовать с соответствующими механизмами и процессами, а также помогать им в целях обеспечения подотчетности в публичной жизни и услугах. Кроме того, правительствам следует принимать меры для поощрения мероприятий в области общественной информации, способствующих формированию нетерпимости к коррупции, а также программ публичного просвещения, в частности в рамках учебных программ школ.

20. Роль гражданского общества может быть повышена путем:

- a) вовлечения общественности в процессы принятия решений;
- b) создания систем информирования общественности (т.е. обеспечение такого положения, при котором публичные органы несут соответствующую ответственность за информирование общественности – и наличие систем,

обеспечивающих реализацию такой ответственности, – включая законодательство, устанавливающее права доступа к информации);

- с) защиты информаторов;
- е) публичной поддержки сетей неправительственных организаций.

## **Е. Лица, занимающие выборные публичные должности**

### *Обоснование*

21. Предпосылкой для обеспечения надлежащего управления является добросовестность всех лиц, избираемых на публичные должности. Лица, избираемые на должности всех уровней, должны подвергаться надлежащим формам контроля, обеспечивающего честность и подотчетность.

### *Предложение*

22. В конвенции должно содержаться требование к правительствам создавать и обеспечивать функционирование соответствующих систем контроля за выборными и публичными должностными лицами. Такие системы могут включать в себя следующее:

- а) декларацию об активах;
- б) омбудсмена;
- с) комитеты парламентского надзора.

## **Е. Финансирование политических партий**

### *Обоснование*

23. Прозрачность финансирования политических партий является необходимым условием для борьбы с коррупцией в рамках политического процесса и среди правительственных должностных лиц высокого уровня. Установленные правила должны быть четкими, и их надлежит соблюдать.

### *Предложение*

24. В конвенции должно содержаться требование к правительствам принимать необходимые меры, обеспечивающие соблюдение надлежащих правил финансирования политических партий, которые призваны, в частности, предупреждать коллизию интересов и оказание неправомерного давления; сохранять целостность политических структур и процессов; предупреждать использование средств, полученных в результате использования незаконной и коррумпированной практики финансирования политических партий; а также отражать концепцию прозрачности при финансировании политических партий. Такие меры могут включать в себя следующее:

- а) требование декларирования пожертвований, сумма которых превышает установленный уровень;

- b) обеспечение наличия эффективных средств судебного рассмотрения жалоб и применения мер судебной защиты;
  - c) введение в действие кодекса поведения политических партий;
  - d) соблюдение требований, касающихся строгой отчетности и регистрации, а также публикации финансовых ведомостей.
-