



**Конференция государств –
участников Конвенции
Организации Объединенных
Наций против коррупции**

Distr.: General
14 September 2009

Russian
Original: English

Третья сессия

Доха, 9-13 ноября 2009 года

Пункт 2 (а) предварительной повестки дня*

Обзор хода осуществления Конвенции Организации

Объединенных Наций против преступности:

**консультации экспертов по вопросу о предупреждении
коррупции**

**Совещание экспертов по вопросу об оптимальных видах
практики в области предупреждения коррупции и
содействия возникновению культуры честности и
неподкупности, проведенное в Дохе 9-11 февраля
2009 года**

Записка Секретариата

I. Введение

1. На своей второй сессии, проведенной в Нуса Дуа, Индонезия, 28 января – 1 февраля 2008 года, Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции поддержала предложение об уделении особого внимания мерам по предупреждению коррупции на ее третьей сессии.

2. С учетом этого заявления секретариат Конференции, благодаря щедрым взносам правительств Катара и Финляндии, созвал совещание, посвященное поиску идей относительно мер по предупреждению коррупции, которое было проведено в Дохе 9-11 февраля 2009 года. Цель этого совещания заключалась в обмене информацией об оптимальных видах практики в области предупреждения коррупции и обмене идеями относительно того, каким образом следует содействовать осуществлению мер по предупреждению коррупции, предусмотренных в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи, приложение). В настоящем

* CAC/COSP/2009/1.



документе отражается ход обсуждения и излагаются рекомендации этого совещания.

3. Эксперты, участвовавшие в совещании, согласились рекомендовать использовать поэтапный подход для того, чтобы меры по предупреждению коррупции носили эффективный и устойчивый характер. Эксперты высказали предположение о том, что в краткосрочном плане усилия следует сосредоточивать на выдвижении ограниченного числа реалистичных и поддающихся оценке инициатив для рассмотрения Конференцией на ее третьей сессии. Однако, хотя основное внимание было уделено краткосрочным и среднесрочным стратегиям, рекомендовалось, чтобы Конференция также заложила основы для разработки долгосрочной стратегии. Эксперты отметили, что, хотя определенные общие подходы к предупреждению преступности, отвечающие общим, типичным потребностям, могут быть разработаны и использованы, в других подходах потребуется учитывать такие конкретные факторы, как региональное и национальное многообразие и особенности данных секторов. Таким же образом, инициативы, которые оказались успешными в каком-либо конкретном контексте, могут поддаваться непосредственному воспроизведению в других областях, тогда как другие инициативы могут требовать предварительной адаптации. Соответственно, в настоящем документе излагаются меры, требуемые в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане для предупреждения коррупции, как рекомендовала группа экспертов. Кроме того, приводятся их мнения в отношении охвата такого рода мер.

II. Краткосрочные меры по предупреждению коррупции

A. Сбор, обобщение, анализ и распространение информации об оптимальных видах практики в целях предупреждения коррупции

1. Замечания экспертов

4. В отношении сбора, обобщения, анализа и распространения информации об оптимальных видах практики в целях предупреждения коррупции (статьи 5, 6, 9, 12 и 13 Конвенции) эксперты согласились в том, что необходимо составить перечень принимаемых мер по предупреждению коррупции и видов практики в этой области, с тем чтобы оценить их воздействие и определить общие черты успешных подходов. Такое мероприятие способствовало бы выявлению различий между теми подходами, которые могут с легкостью использоваться в других областях, и теми подходами, которые присущи определенному контексту, сектору или стране. Эксперты высказали предположение о том, что следует разработать определенные на основе общих черт успешных подходов типичные модели и матрицы, которые затем можно было бы адаптировать, с тем чтобы они отвечали потребностям, возникающим в конкретном контексте. Эксперты подчеркнули, что, хотя Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) следует запросить у государств-участников информацию об успешных видах практики в области предупреждения коррупции, обширные знания по этому вопросу можно почерпнуть и из других источников. Эксперты указали, что во избежание

дублирования усилий при использовании имеющихся ресурсов следует поощрять сотрудничество между теми, кто предоставляет такие знания, и потенциальными бенефициарами таких знаний. Хотя сбор информации о ходе осуществления Конвенции представляет собой постоянное мероприятие секретариата, эксперты признали, что в краткосрочном плане основное внимание следует уделить выявлению и анализу оптимальных видов практики в ограниченном числе ключевых областей: образование, публичные закупки и партнерские отношения между публичным и частным секторами. Эксперты предложили организовать семинары-практикумы и осуществить другие инициативы по этим темам в обозримом будущем.

2. Требуемые меры

5. Эксперты отметили, что необходимо принять следующие меры:

а) сбор информации об оптимальных видах практики в области предупреждения коррупции с уделением основного внимания образованию, публичным закупкам и партнерскими отношениями между публичным и частным секторами. (На основе экспериментального контрольного перечня вопросов для самооценки хода осуществления Конвенции против коррупции ЮНОДК уже осуществило сбор информации о публичных закупках, поступившей от 72 государств-участников и 6 государств, подписавших Конвенцию);

б) выявление общих черт успешных подходов к предупреждению коррупции, анализ информации и разработка и распространение моделей и матриц для воспроизведения;

с) организация семинаров-практикумов и осуществление других инициатив.

В. Разъяснение содержания норм права

1. Замечания экспертов

6. В отношении содержания норм права (статьи 5-6 и 8 Конвенции) эксперты высказали предположение о том, что для устранения неясности и предупреждения произвольного толкования положений Конвенции государствам-участникам следует содействовать разъяснению содержания норм права, касающихся таких конкретных вопросов, как регулирование и избежание коллизии интересов, nepотизма и панибратства. Эксперты рекомендовали, чтобы государства-участники определили существующие модели саморегулирования и разработали профессиональные кодексы поведения (статья 8). Хотя такие модели и кодексы, как было признано, являются специфичными для какой-либо страны или сектора, эксперты предложили разработать инструментарий и руководящие принципы, способствующие выявлению общих черт существующих форм саморегулирования, для публичного сектора (например, основное содержание, структура и средства содействия принятию и распространению таких саморегулирующихся моделей). Кроме того, эксперты поддержали предложение об установлении процедур для разрешения этических вопросов не только на национальном уровне, но и на уровне рабочего места.

Такой подход рассматривался как общеприменимый и, поскольку основными адресатами этих рекомендаций являются государства-участники, ЮНОДК будет необходимо оказывать этим государствам содействие в разработке вышеупомянутых инструментария и руководящих принципов. Хотя может казаться, что разработка инструментария и руководящих принципов не будет оказывать какого-либо непосредственного ощутимого воздействия, следует отметить, что приведение внутригосударственного законодательства в соответствие с Конвенцией и ясное толкование этого законодательства являются основополагающими для предупреждения коррупции.

2. Требуемые меры

7. Эксперты отметили, что необходимо принять следующие меры:

- а) определение существующих форм саморегулирования и разработка профессиональных кодексов поведения;
- б) установление процедур для разрешения этических вопросов на рабочем месте;
- с) разработка инструментария и руководящих принципов для саморегулирования публичного сектора.

С. Разработка общей политики противодействия коррупции

1. Замечания экспертов

8. В отношении разработки общей политики противодействия коррупции (статьи 5 и 6 Конвенции) эксперты высказали предположение о том, что государствам-участникам следует рассматривать политику противодействия коррупции в качестве неотъемлемой части их политики в области предупреждения преступности. Они также поддержали предложение о проведении оценок рисков и уязвимости для определения ситуаций и секторов, которые потенциально или иногда предрасположены к коррупции (например, зонирование, лицензирование и строительство). Эксперты рекомендовали использовать ситуационный подход к предупреждению преступности для уменьшения рисков и уязвимости. Ситуационный подход основывается на предпосылке, согласно которой коррупция главным образом является результатом ситуационных факторов. Чтобы быть успешной, стратегия в области предупреждения коррупции должна, таким образом, стремиться устранить неблагоприятные ситуационные факторы путем сведения к минимуму возможностей прибегать к коррупции и путем повышения эффективности надзора. Эксперты также поддержали предложение о разработке показателей раннего предупреждения в качестве части ситуационного подхода к предупреждению преступности. Они выделили различия между системной коррупцией и формами незначительной коррупции и рекомендовали, чтобы эти различия принимались во внимание при разработке и осуществлении политики противодействия коррупции. Кроме того, эксперты подчеркнули важное значение наличия национального органа или органов для координации усилий по борьбе с коррупцией. Они вновь заявили о том, что такие органы должны

функционировать на полностью самостоятельной основе, с тем чтобы они были эффективными.

2. Требуемые меры

9. Эксперты отметили, что необходимо принять следующие меры:

- а) включение политики противодействия коррупции в политику в области предупреждения преступности;
- б) оценки рисков и уязвимости (Помощь может потребоваться для проведения оценок риска и уязвимости и анализа выводов.);
- с) разработка показателей раннего предупреждения.

D. Публичные закупки

1. Замечания экспертов

10. В отношении публичных закупок (статья 9 Конвенции) эксперты признали, что обширные познания и рекомендации в отношении предупреждения коррупции при публичных закупках могут быть получены из разнообразных источников. Эксперты высказали предположение о том, что в качестве краткосрочного мероприятия ЮНОДК следует организовать встречу представителей небольшого числа заинтересованных государств-участников с экспертами и представителями частного сектора с тем, чтобы согласовать системы закупок этих государств с положениями статьи 9 Конвенции. Они высказали предположение о том, что государствам-участникам следует разработать компьютеризованные системы (порталы электронных закупок и прозрачности) не только для регулирования публичных закупок, но и для отслеживания и выявления подозрительных случаев. Кроме того, они поддержали предложение о разработке процедур отстранения компаний от процесса закупок. Эксперты рекомендовали разработать во взаимодействии с частным сектором соглашение, указывающее на меры, необходимые для поощрения и проведения реформы системы публичных закупок, включая ресурсные последствия. Эти меры были сочтены общеприменимыми.

2. Требуемые меры

11. Эксперты отметили, что необходимо принять следующие меры:

- а) в краткосрочном плане небольшому числу государств-участников во взаимодействии с представителями частного сектора следует рассмотреть и согласовать свои системы публичных закупок со статьей 9 Конвенции;
- б) разработка и воссоздание компьютеризованных систем (порталы электронных закупок и прозрачности);
- с) разработка процедур отстранения компаний от процесса закупок;
- д) разработка соглашения с частным сектором, включая вопрос о ресурсных потребностях, для проведения реформы системы публичных закупок.

Е. Налаживание оптимальных партнерских отношений между публичным и частным секторами в целях предупреждения коррупции

1. Замечания экспертов

12. В отношении налаживания оптимальных партнерских отношений между публичным и частным секторами в целях предупреждения коррупции (статья 12 Конвенции) для расширения диалога с частным сектором эксперты рекомендовали создать надлежащие основы для реализации глобальных и секторальных предпринимательских инициатив. Региональные или субрегиональные семинары-практикумы могут быть организованы для всестороннего обсуждения реформы публичного сектора. Эксперты далее признали необходимость выявления элементов оптимального саморегулирования частного сектора.

13. Эксперты поддержали предложение о разработке для частного сектора стимулов к изменению таких видов предпринимательской практики, какие, как оказалось, порождают уязвимость с точки зрения коррупции, и поддержали предложение о содействии участию частных компаний в мерах по предупреждению коррупции. Было рекомендовано, чтобы государства-участники придерживались подхода "кнут и пряник".

14. Еще одна рекомендация в этой области касалась определения и дальнейшей разработки таких инструментария и моделей для саморегулирования частного сектора, как стандарты в области честности и неподкупности, эффективные программы и процедуры соблюдения для внешней проверки. Эксперты далее признали необходимость выявления элементов оптимального саморегулирования частного сектора. В дополнение к этим страновым мерам эксперты рекомендовали разработать общие модели и матрицы.

2. Требуемые меры

15. Эксперты отметили, что необходимо принять следующие меры:

- а) расширение диалога с частным сектором, выявление надлежащих основ и обеспечение участия партнеров;
- б) установление стимулов к изменению видов предпринимательской практики, которые порождают уязвимость с точки зрения коррупции;
- с) содействие участию частного сектора в предупреждении коррупции;
- д) выявление элементов оптимальных моделей саморегулирования;
- е) определение элементов оптимального государственного регулирования частного сектора.

Ф. Содействие участию общества

1. Замечания экспертов

16. В отношении содействия участию общества (статьи 5, 6, 10 и 13 Конвенции) эксперты высказали предположение о том, что государствам-

участникам следует стремиться углублять понимание обществом проблемы коррупции, соответствующего законодательства и ответственности и обязанностей публичных должностных лиц. Они рекомендовали стимулировать общество к тому, чтобы оно переходило от культуры терпимости к коррупции к культуре неприятия и осуждения коррупции. Они также рекомендовали содействовать обеспечению доступа к информации (например, через порталы прозрачности). Хотя эксперты сочли такие меры общеприменимыми, они признали, что могут потребоваться изменения с учетом специфики стран.

2. Требуемые меры

17. Эксперты отметили, что необходимо принять следующие меры:

- а) углубление понимания обществом проблемы коррупции, соответствующего законодательства и ответственности и обязанностей публичных должностных лиц;
- б) стимулирование общества к переходу от культуры терпимости к коррупции к культуре неприятия коррупции и содействие обеспечению доступа к информации (например, через порталы прозрачности).

III. Среднесрочные меры по предупреждению коррупции

A. Оценка воздействия политики и анализ пробелов

1. Замечания экспертов

18. В отношении оценки воздействия политики и анализа пробелов (статьи 5 и 6 Конвенции) эксперты указали, что, хотя оценка воздействия политики противодействия коррупции и проведение анализа пробелов являются мероприятиями, призванными учитывать специфику стран, ЮНОДК могло бы содействовать разработке общей методологии и связанных с ней инструментария и руководящих принципов.

2. Требуемые меры

19. Эксперты отметили, что необходимо принять следующие меры:

- а) государствам следует оценить воздействие своей политики противодействия коррупции (Всеобъемлющий контрольный перечень вопросов для самооценки в формате компьютеризованного использования, разработанный в целях сбора информации о соблюдении государствами положений Конвенции и подлежащий представлению Конференции на ее четвертой сессии, содержит вопросы для определения того, были ли проведены оценки эффективности принимаемых национальных мер.);
- б) государствам следует провести анализ пробелов (Основывающийся на использовании программного обеспечения всеобъемлющий контрольный перечень вопросов для самооценки после его заполнения мог бы использоваться в качестве основы для проведения всеобъемлющего анализа пробелов в осуществлении Конвенции.).

В. Взаимодействие со средствами массовой информации

1. Замечания экспертов

20. В отношении взаимодействия со средствами массовой информации (статья 10 Конвенции) эксперты, приняв во внимание важное значение независимых средств массовой информации, рекомендовали обеспечить более широкое участие средств массовой информации в распространении среди населения информации, касающейся проблемы коррупции. Эксперты признали необходимость содействия честности и неподкупности также в средствах массовой информации. С этой целью эксперты настоятельно призвали разработать модели средств массовой информации, учебных программ и руководящих принципов, касающихся ответственного освещения вопросов. Что касается содействия сотрудничеству между публичными органами и средствами массовой информации, то, по мнению экспертов, государствам-участникам следует проводить общие и адресные информационно-просветительные кампании и проводить среди средств массовой информации конкурсы для выявления случаев наиболее приемлемого и ответственного распространения информации о коррупции. Хотя такие меры были сочтены общеприменимыми, эксперты признали, что вполне могут быть внесены изменения, учитывающие специфику стран.

2. Требуемые меры

21. Эксперты отметили, что необходимо принять следующие меры:

- а) разработка моделей средств массовой информации, учебных программ и руководящих принципов для журналистов;
- б) сотрудничество между публичными органами и средствами массовой информации в следующих областях:
 - i) общие и адресные информационно-просветительные кампании;
 - ii) проведение среди средств массовой информации конкурсов для выявления случаев наиболее приемлемого и ответственного распространения информации о коррупции.

IV. Долгосрочные меры по предупреждению коррупции

А. Меры в области образования

1. Замечания экспертов

22. Для создания культуры честности и неподкупности в обществе, публичной администрации и частном секторе эксперты рекомендовали принять следующие общеприменимые меры в области образования:

- а) определение этических ценностей в частном и публичном секторах;
- б) изучение школьной программы для определения того, отражены ли и каким образом такие ценности в учебной программе, и устранение возможных противоречий из учебников;

- c) включение этических ценностей в учебники;
- d) подготовка авторов и издателей учебников;
- e) подготовка преподавателей;
- f) включение этических ценностей в процесс непрерывного управления системой образования и школами, например посредством провозглашения специальных дней и проведения конкурсов;
- g) взаимодействие со средствами массовой информации в целях укрепления этических ценностей.

23. В отношении начального образования эксперты рекомендовали, чтобы государства создавали соответствующие веб-сайты для детей, публиковали комиксы, подготавливали материалы, касающиеся противодействия коррупции, или же проводили художественные конкурсы, организовывали клубы и осуществляли другие школьные программы.

24. Что касается высшего и специального образования (статья 7, пункт 1 (d), и статья 8, пункт 1), то Международная антикоррупционная академия, которая должна быть создана при поддержке со стороны правительства Австрии, ЮНОДК и Международной организации уголовной полиции (ИНТЕРПОЛ), могла бы использоваться в качестве модели для создания региональных академий такого рода. Меры, которые необходимо принять в отношении высшего образования, должны сосредотачиваться на подготовке нынешних и будущих руководителей как публичных, так и частных организаций. Учебные программы могли бы предусматривать подготовку по вопросам этики и понимания антикоррупционного законодательства. Эксперты также указали, что следует оказывать поддержку аспирантской подготовке, научным изысканиям и исследованиям и создать онлайн-библиотеки.

25. В отношении содействия непрерывному обучению и подготовке (статья 7, пункт 1 (d), и статья 8, пункт 1) эксперты рекомендовали проводить адресные информационно-просветительные кампании, с тем чтобы периодически организовывать дискуссии с использованием практических примеров в компаниях и органах публичной администрации.

26. Председатель совещания предложил подготовить краткий документ, в котором излагались бы различные методологии для использования в отношении начального, среднего и высшего образования.

2. Требуемые меры

27. Эксперты отметили, что необходимо принять следующие меры:

- a) создание соответствующих веб-сайтов для детей, опубликование комиксов, подготовка материалов, посвященных противодействию коррупции, или же проведение художественных конкурсов, организация клубов и разработка других школьных программ;
- b) создание региональных антикоррупционных академий по образцу Международной антикоррупционной академии;
- c) содействие аспирантской подготовке, проведению научных изысканий и исследований;

- d) создание онлайн-библиотек;
 - e) проведение общих и адресных информационно-просветительных кампаний и обсуждение практических примеров;
 - f) разработка документа, в котором излагаются различные подходы к вопросам этики, которые следует использовать в отношении начального, среднего и высшего образования.
-