

**Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах
Восточной Европы и Центральной Азии**

**Предотвращение
коррупции в
государственном секторе
стран Восточной Европы и
Центральной Азии**

Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии

Предотвращение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии



Об ОЭСР

ОЭСР является форумом, в рамках которого правительства сравнивают эффективность своей политики в разных сферах, делятся опытом, определяют передовые практики с учетом новых вызовов и содействуют принятию решений и рекомендаций, направленных на обеспечение лучшей политики для лучшей жизни граждан своих стран. Миссия ОЭСР – поощрять политику, нацеленную на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире.

Больше информации на www.oecd.org.

О Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС), основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению и борьбе против коррупции. Сеть является региональной площадкой для содействия антикоррупционной деятельности, обмена информацией, разработки передовых практик и координации донорской помощи при помощи региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции является частью Сети.

Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn.

Этот отчет публикуется под руководством Генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в нем мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

Настоящий документ и содержащиеся в нем карты приводятся без ущерба для статуса или суверенности какой-либо территории, делимитации международных границ и территориальных образований или же к названию какой бы то ни было территории, города или местности.

Предисловие

Настоящий межстрановой отчет о предотвращении коррупции в государственном секторе представляет собой анализ мер по предупреждению коррупции, эффективность и успешность которых была доказана в Восточной Европе и Центральной Азии. В обзоре уделяется основное внимание двадцать одной стране Восточной Европы и Центральной Азии и приводятся примеры из стран ОЭСР. Отчет основывается на данных анкет, заполненных и представленных правительствами стран, НПО и международными партнерами в участвующих странах. Помимо этого, в отчете приводятся примеры передовой практики, представленные на экспертных семинарах в 2013 и 2014 гг., вклад Консультативной группы и дополнительные исследования. Основная часть отчета была подготовлена в 2014 году.

Цель настоящего обзора заключается в освещении национальных практических мер, которые могут представлять более широкий интерес. Он представляет собой ценный справочный ресурс по стратегическим реформам и обзорам, проведенным в данном регионе.

Данный отчет подготовлен как часть Рабочей программы Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии на 2013–2015 гг. Это одно из трех межстрановых исследований в рамках программы: предотвращение коррупции в государственном секторе, правоприменительная деятельность и криминализация коррупции и добросовестность в предпринимательской деятельности.

Содержание

Предисловие	3
Введение.....	11
<i>Часть I.</i> Международные стандарты и подходы к предупреждению коррупции.....	15
<i>Глава 1.</i> Подходы к предупреждению коррупции	17
<i>Глава 2.</i> Принципиальные основы стратегий по предупреждению коррупции.....	23
<i>Глава 3.</i> Перечень рассмотренных мер по предупреждению коррупции.....	27
.....	41
<i>Часть II.</i> Успешные меры предупреждения коррупции, выполненные в Восточной Европе и Центральной Азии	41
<i>Глава 4.</i> Применение результатов исследований в области коррупции в процессе выработки политики борьбы с коррупцией.....	43
<i>Глава 5.</i> Антикоррупционная экспертиза правовых актов.....	49
<i>Глава 6.</i> Оценка коррупционных рисков в государственных учреждениях.....	57
<i>Глава 7.</i> Внутренний антикоррупционный план или план обеспечения добропорядочности в государственных учреждениях	65
<i>Глава 8.</i> Измерение, оценка и мониторинг внедрения мер по борьбе с коррупцией	71
<i>Глава 9.</i> Эффективное и инновационное участие организаций гражданского общества .79	
<i>Глава 10.</i> Обучение и образование по вопросам противодействия коррупции и этики ...	83
<i>Глава 11.</i> Информационно-просветительские кампании	89
<i>Глава 12.</i> Инновационные подходы и меры по предотвращению конфликта интересов .93	
<i>Глава 13.</i> Ответственность и опыт в сфере предотвращения коррупции в государственных учреждениях	99
<i>Глава 14.</i> Подходы к координации деятельности по борьбе с коррупцией	105
<i>Глава 15.</i> Предупреждение коррупции в сфере управления государственными финансами.....	109
<i>Глава 16.</i> Превентивная роль государственных ревизионных учреждений.....	113
<i>Глава 17.</i> Электронные услуги, упрощение и унификация государственных услуг	115
<i>Глава 18.</i> Доступ к информации как инструмент предупреждения коррупции	121

<i>Глава 19.</i> Инструменты для сообщения о фактах коррупции, защита лиц, сообщающих о злоупотреблениях и их поощрение	125
<i>Глава III.</i> Тенденции и рекомендации	131
.....	131
<i>Глава 20.</i> Тенденции в предупреждении коррупции в странах Восточной Европы и Центральной Азии.....	133
<i>Глава 21.</i> Рекомендации по вопросам региональной стратегии.....	139
Примечания.....	142

Вставки

Вставка 1. Конвенция Организации объединенных наций против коррупции: функции по предупреждению коррупции.....	18
Вставка 2. Финляндия: основополагающие принципы хорошей репутации государственной администрации Финляндии.....	19
Вставка 3. Словения: Основные характеристики плана по обеспечению добросовестности....	30
Вставка 4. Эстония: Результаты опросов использованы в качестве индикаторов для стратегии по борьбе с коррупцией	45
Вставка 5. Сербия: Оценка планов обеспечения добропорядочности на основе опыта потребителей услуг – здравоохранение, местные органы самоуправления и судебная система	45
Вставка 6. Молдова: Комплексная антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов практикуется с 2006 года	50
Вставка 7. Армения: «Регулирующая гильотина»	52
Вставка 8. Литва: Орган по борьбе с коррупцией проводит оценку коррупционных рисков в различных секторах.....	56
Вставка 9. Литва: Примеры результатов анализа коррупционного риска, проведенного в 2012 году	60
Вставка 10. Казахстан: Анализ рисков в Министерстве по чрезвычайным ситуациям.....	62
Вставка 11. Словения: Внедрение планов обеспечения добропорядочности.....	66
Вставка 12. Латвия: Управление коррупционными рисками в Дирекции безопасности дорожного движения.....	68
Вставка 13. Румыния: Обеспечение добропорядочности в государственных учреждениях - независимые оценки.....	71
Вставка 14. БЮРМ: Мониторинг реализации государственной программы по борьбе с коррупцией.....	72
Вставка 15. Грузия: Методология мониторинга и оценки	75
Вставка 16. Болгария, Латвия: мониторинг кандидатов на государственные должности, осуществляемый гражданским обществом.....	80
Вставка 17. Эстония: Обучение этике государственной службы	85
Вставка 18. Измерение воздействия информационно-просветительских мероприятий	91
Вставка 19. Словения: перекрестная проверка баз данных с целью контроля несоответствий	95
Вставка 20. Соединенные штаты Америки: уполномоченное лицо агентства по вопросам этики	100
Вставка 21. Грузия: Совет по борьбе с коррупцией.....	106
Вставка 22. Албания, Эстония, Турция: Разработка сетей противодействия коррупции	107
Вставка 23. Эстония: Открытые данные по местным бюджетам	109

Вставка 24. Грузия: Государственное ревизионное управление способствует раскрытию коррупции	113
Вставка 25. Успешные решения в области электронных закупок: Примеры из исследования в ЕС	117
Вставка 26. Азербайджан, Грузия: Залы государственных услуг.....	120
Вставка 27. Грузия: Обязательное проактивное (инициативное) опубликование информации	122
Вставка 28. Австрия: Онлайн услуга для анонимного сообщения о фактах нарушений о коррупции	126
Вставка 29. Великобритания: Закон «О раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества»	128

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящий отчет был подготовлен для Отдела по борьбе с коррупцией Директората ОЭСР по финансовым вопросам и вопросам предпринимательства Валтсом Калныньшем (Valts Kalniņš) (Центр публичной политики „Providus”) и Инесе Кушке (Inese Kuške) под руководством Ольги Савран (Olga Savran). Йолита Василюскайте (Jolita Vasiliauskaite) внесла весомый вклад в эту работу. Перевод отчета на русский язык был осуществлен при финансовой поддержке Бюро Государственного департамента США по контролю за наркотиками и право применению.

Важный вклад в подготовку данного отчета внесли комментарии и рекомендации членов консультативной группы. В состав группы вошли Лилит Петросян (Lilit Petrosyan) (Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц Армении), Мая Баричевиц (Maja Baričević) (Министерство юстиции Хорватии), Мари Лиис Соот (Mari Liis Sööt) (Министерство юстиции Эстонии), Аннели Сивер (Anneli Sihver) (Департамент публичной администрации и государственной службы Эстонии), Русудан Михелидзе (Rusudan Mikhelidze) (во время подготовки отчета работала в Министерстве юстиции Грузии; в настоящее время работает в Отделе по борьбе с коррупцией ОЭСР), Виндмантас Мешкаускас (Vidmantas Meškauskas) (Служба специальных расследований Литвы), Хория Георгеску (Horia Georgescu) и Силвиу Иоан Попа (Silviu Ioan Popa) (Национальное агентство добропорядочности Румынии), Матьяж Мешняк (Matjaž Mešnjak) и Алма Седлар (Alma Sedlar) (Комиссия по предупреждению коррупции Словении), Милика Бозаник (Milica Bozanic) (Агентство по борьбе с коррупцией Сербии), Андрей Кухарук (Andrii Kukharuk) (на тот момент представлял Министерство юстиции Украины), Роберт Сиверс (Roberts Sivers) (Министерство юстиции Украины), Джейн Лей (Jane Ley) (Соединенные штаты Америки), Лига Кикуте (Līga Ķikute) (Бюро по предупреждению и противодействию коррупции Латвии), Владимир Георгиев (Vladimir Georgiev) (Государственная комиссия по предупреждению коррупции бывшей югославской республики Македония), Роэл Янссенс (Roel Janssens) (ОБСЕ), Янош Берток (Janos Bertok) (Директорат по государственному управлению ОЭСР), Дэвид С. Бернштейн (David S. Bernstein), Грегори Кисунко (Gregory Kisunko) (Всемирный банк), Кэндис Уэлш (Candice Welsh) (УПН ООН), Франческо Черучи (Francesco Checchi) (ПРООН в Европе и СНГ), Проф. Алина Мунгиу-Пиппиди (Alina Mungiu-Pippidi) (Школа управления Херти), Нилс Такселл (Nils Taxell) (Утштайнский ресурсный центр по борьбе с коррупцией), Жанар Джандосова (Janar Jandosova) (Общественный фонд «Центр исследований Сандж», Казахстан), Геворг Тер-Габриелян (Gevorg Ter-Gabrielyan) (Фонд партнерства Евразии в Армении), Варужан Хоктян (Varuzhan Hovhannyan) (Transparency International Армения), Финн Хайнрих (Finn Heinrich) (Transparency International) и Айгуль Акматжанова (Aigul Akmatjanova) (Transparency International Кыргызстан). Содействие с редакцией отчета было оказано Эдвардом Смайли (Edward Smiley).

Введение

Предупреждение коррупции наряду с ее криминализацией и обеспечением соблюдения соответствующих законов представляет собой ключевой инструмент противодействия коррупции. Конвенция ООН против коррупции (КПК ООН) дает определение основным международным стандартам в области предотвращения коррупции.¹ Ряд обязательных и необязательных международных стандартов охватывает это направление. ОЭСР разработала руководства, принципы и практические инструменты, касающиеся различных аспектов предупреждения коррупции.²

За последние несколько лет, во многих странах Восточной Европы и Центральной Азии внедрялись стратегии, а также правовые и институциональные меры по предупреждению коррупции и повышению добропорядочности. Существует широкий диапазон стратегий и планов действий по борьбе с коррупцией, учреждений, специализирующихся в сфере предупреждения коррупции, конфликта интересов и соблюдения этических правил, кодексов поведения, направления официальных запросов государственным должностным лицам на декларирование своих активов, совершенствования кадровой политики в государственной службе и осуществления государственных закупок, законов о доступе к информации, финансирование политических партий и других мер, направленных на предупреждение коррупции.

Однако в недавнем отчете АКС подчеркивается, что реализация стратегий по борьбе с коррупцией и, иногда, сами правовые нормы все еще недостаточно эффективны.³ Строгий контроль за соблюдением правил по предупреждению коррупции все еще представляет проблему. Мало информации доступно о мерах, которые реализуются на практике, о том, что было успешно внедрено в странах, и том, какие результаты и воздействие оказали меры предупреждения коррупции на местах. Кроме того, в отчетах стран по Четвертому раунду оценки ГРЕКО, опубликованных с декабря 2012 года (о предупреждении коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров) зачастую подчеркивается недостаток практического руководства, консультаций, внутренних правил и действенного надзора в области предупреждения конфликта интересов, подарков, несоответствий, декларирования активов и других смежных вопросов.⁴

Помимо этого, растет интерес к отраслевым подходам, способам определения риска государственным учреждениями в собственных системах, мерам, которые можно предпринять с целью предупреждения коррупции в своих рядах, ответственности каждого министра и роли коалиций, которую они могут выполнять в пределах своих отраслей. Планы обеспечения добропорядочности для учреждений и отраслей, по всей видимости, все больше применяются в Восточной Европе и Центральной Азии, а также и в странах ОЭСР, где им было положено начало.

В Заявлении, принятом на Встрече на высоком уровне «Укрепление политической воли для борьбы с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии», прошедшей 10 декабря 2012 года, страны АКС приняли обязательство поддержать: реализацию действенной антикоррупционной политики; обеспечение прозрачности и добропорядочности в секторах с высоким риском коррупции; предотвращение коррупции в государственной администрации, в том числе, посредством: приема и продвижения кадров по службе на основании личных достоинств, обеспечения выполнения правил этики, реализации действенных мер по предотвращению конфликта интересов, систем декларирования активов, содействия сообщению о фактах коррупции и защиты лиц, сообщающих о таких фактах.⁵

В рамках Рабочей программы АКС на 2013 – 2015 гг.⁶, проводится **Межстрановое тематическое исследование предотвращения коррупции в государственном секторе в Восточной Европе и Центральной Азии** для выполнения следующих задач:

- Определение действенности и успешности стратегий и инструментов предотвращения коррупции, распространенные тенденции и трудности;
- Описание инновационных и хорошо продуманных подходов к предотвращению коррупции;
- Разработка региональных стратегических рекомендаций; и
- Нарращивание потенциала и содействие обмену надлежащей практикой и полезными инструментами между странами АКС и странами ОЭСР в ходе ряда семинаров.

Как можно оценить «действенность» и «успешность» мер по предупреждению коррупции?

В рамках настоящего тематического исследования, решение о «действенности» и «успешности» мер по предупреждению коррупции или их определении как «надлежащей практики» выносятся на основе самооценки со стороны стран/организаций при помощи анкеты, заключений других государственных институтов, национальных НПО и международных партнеров, качественной оценки третьими сторонами, при наличии таковой, а также на основе решения Консультативной группы, Секретариата АКС и Консультанта.

Действенной и успешной мерой, в целях настоящего исследования, следует считать эффективно реализованную меру, выполнение которой было обеспечено на практике / в широком масштабе / оправдывающую себя ежедневно в условиях определенной страны или показавшую результаты или оказавшую воздействие на коррупцию в пределах учреждения / сектора / страны (особенно, если это касается особо значимых рисков коррупции, характерных для многих стран АКС).

Результаты регионального тематического исследования включают в себя настоящий отчет и проведение двух региональных семинаров для экспертов на тему «Предупреждение коррупции: Действенные меры и их практическая реализация. Институциональный и секторный подходы» в г. Юрмала, Латвия, 26-28 июня 2013 года; и на тему «Предупреждение коррупции – Основные тенденции и примеры успешной практики в Восточной Европе и Центральной Азии» 26-27 июня 2014 года в г. Тирана, Албания. Оба семинара для экспертов были

организованы совместно с ОБСЕ и ПРООН, а также с Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией Латвии и Государственным министром по местным вопросам в Албании. Кроме этого, эти вопросы также обсуждались в ходе регионального семинара по Предотвращению коррупции в г. Батуми, который проводился 16-17 декабря 2014 г., и был организован со стороны ОБСЕ, а со-организатором выступила АКС ОЭСР.

Настоящий отчет предлагает региональный сравнительный обзор, «вставки с описанием передовой практики» в странах АКС и ОЭСР, а также содержит стратегические рекомендации. В отчете особое внимание уделяется странам АКС, но также включены и многочисленные полезные примеры из ОЭСР и Государств-членов. К сбору данных и консультациям привлекались как представители правительства, так и гражданского общества. Ответы на вопросы стандартной анкеты сформировали основу для составления настоящего отчета. Помимо этого, при написании отчета были использованы дополнительные исследования, презентации и обсуждения, проводимые во время семинаров АКС в Латвии в 2013 году и в Албании в 2014 году, а также вклад членов Консультационной группы.

Хочется надеяться, что настоящий отчет послужит практическим руководством для государственных должностных лиц, ответственных за предотвращение коррупции, например, для вновь назначенных руководителей отделов по борьбе с коррупцией или специалистов по вопросам этики, а также для активистов гражданского общества и международных партнеров, усилия которых направлены на предложение новых или совершенствование существующих методов предотвращения коррупции. Данный отчет поможет определить надлежащую практику в других странах и использовать данную информацию для обоснования актуальных предложений. Более того, государственные деятели, ответственные за внедрение и осуществление мер по предупреждению коррупции, найдут примеры реализованных мер, которые могут быть, после тщательного рассмотрения, адаптированы к обстановке, сложившейся в их странах. В частности, отчет будет полезен новым специалистам в этой сфере, которым необходимо в сжатые сроки усвоить актуальные знания.

Ответы на вопросы стандартной анкеты были получены от правительств стран, гражданского общества и международных партнеров. В общей сложности 17 правительств стран ответили на вопросы анкеты: Албания, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Латвия, Литва, бывшая югославская Республика Македония (БЮРМ), Молдова, Черногория, Румыния, Сербия, Словения и Узбекистан. Армения и Эстония предоставили информацию по отдельным практикам. Также в отчете охватываются Монголия и Таджикистан. Ряд организаций гражданского общества, в том числе, Ассоциация молодых юристов Армении, Исследовательский фонд «Конституция» в Азербайджане, Ассоциация молодых юристов Грузии, Общественный фонд «Центр исследований Сандж» в Казахстане, организация «Transparency International» в Кыргызской Республике и Антикоррупционный деловой совет Кыргызской Республики, организация «Transparency International» в Монголии, Румынский экспертный форум и Ассоциация судей Словении ответили на вопросы анкеты. Швейцарское бюро по сотрудничеству в Сербии, Таджикистане и Кыргызской Республике также представили ответы.

Настоящий отчет готовился в период с 2013 по 2015 годы. В сентябре 2013 года, Координационной группой АКС было утверждено техническое задание по

тематическому исследованию. Структура отчета была представлена на региональном семинаре для экспертов в июне 2014 года. Проект отчета обсуждался с Консультативной группой и Координационной группой АКС в октябре 2014 года и дорабатывался с учетом результатов обсуждений. Заключительные комментарии Консультативной группы и Координационной группы АКС были представлены к концу февраля 2015 года и были отражены в отчете. Окончательная редакция отчета была представлена вниманию Координационной группы АКС 24 марта 2015 года. Отчет был опубликован в мае 2015 года.

Часть I.

Международные стандарты и подходы к предупреждению коррупции

Глава 1.

Подходы к предупреждению коррупции

Существует убедительный международный консенсус в отношении того, что с коррупцией невозможно справиться только при помощи репрессивных действий и необходимо многообразие мер для искоренения условий, которые ведут к возникновению коррупции. В настоящее время, элементы предупреждения коррупции и повышения общественной осведомленности твердо закреплены в международных стандартах.

Документ «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» Совета Европы (Руководящие принципы) начинается с положения о том, что следует: «проводить эффективные меры для предотвращения коррупции и, в этой связи, поднимать общественное понимание и продвижение этического поведения».⁷ В нем также содержится и несколько других положений превентивного характера. Например, Принцип 9 предусматривает обеспечения того, что «организация, функционирование и принятие решений публичными администрациями принимает во внимание потребность борьбы с коррупцией, в особенности, гарантируя прозрачность, совместимую с потребностью достигнуть эффективности». Идея предупреждения коррупции при помощи повышения общественной осведомленности и продвижения этических ценностей является частью аргументации, которая лежит в основе Рекомендации № R (2000) 10 Комитета министров Государств-членов о кодексе поведения для государственных должностных лиц (Рекомендация о Кодексе поведения).⁸

Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом) была дополнена Рекомендацией о дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, где также подчеркивается особая важность повышения общественной осведомленности и предотвращении коррупции.⁹

Прежде всего, структура главного международного стандарта – КПК ООН – отражена в том, что настоящий отчет делится на меры по предупреждению коррупции (Глава II), криминализация и правоохранительная деятельность (Глава III) и другие меры, такие как положения, связанные с международным сотрудничеством.

Между тем, продолжается разработка международных стандартов обязательного и рекомендательного характера. Например, 5 декабря 2014 года, Советом министров ОБСЕ было принято Решение № 5/14 «Предупреждение коррупции», поддерживающее разработку и внедрение широкого диапазона мер по предупреждению коррупции в 57 Государствах-участниках.¹⁰

Вставка 1. Конвенция Организации объединенных наций против коррупции: функции по предупреждению коррупции

Конвенция Организации объединенных наций против коррупции (КПК ООН) является первой международной конвенцией, устанавливающей всемирные стандарты в области предупреждения коррупции. В Главе II КПК ООН «Меры по предупреждению коррупции», Государства-участники обязуются разрабатывать и осуществлять стратегии по борьбе с коррупцией и действенные меры по предупреждению коррупции. В КПК ООН содержится ряд **обязательных требований** в отношении предупреждения коррупции:

- принятие мер по поощрению прозрачности и добропорядочности в государственном секторе,
- создание надлежащих систем государственных закупок,
- содействие прозрачности и подотчетности в управлении государственными финансами,
- содействие добропорядочности в судебной власти и принятие мер, направленных на предупреждение коррупции с участием частного сектора, в том числе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита,
- установление надлежащего режима регулирования и надзора, направленных на предупреждение и выявление деятельности по отмыванию денежных средств, и
- вовлечение гражданского общества в усилия по борьбе с коррупцией и распространение информации о коррупции.

Помимо этого, КПК ООН включает меры по предупреждению коррупции, в отношении которых Государства-участники принимают на себя **обязательство рассмотреть** возможность принятия мер, включая:

- кадровую политику и практику, основанную на прозрачности и личных достоинствах кандидатов, надлежащую оплату труда в государственном секторе, образование и обучение государственных служащих,
- прозрачность финансирования политических партий, предотвращение конфликта интересов в государственном секторе,
- кодексы или стандарты поведения государственных должностных лиц,
- содействие тому, чтобы должностные лица сообщали о коррупционных деяниях,
- декларирование активов государственных должностных лиц.

Источник: КПК ООН, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50028_R.pdf

Роль предупреждения коррупции была признана задолго до появления современных международных стандартов борьбы с коррупцией. В 1970-х гг., Независимой комиссией по борьбе с коррупцией (НКБК) Гонконга был внедрен ныне известный трех-целевой подход к противодействию коррупции – правоохранительная деятельность (т.е., подавление), предупреждение (т.е., меры, направленные на устранение факторов, способствующих коррупции) и участие граждан. Два последних элемента гонконгского подхода можно обобщить следующим образом:

«[..]упор на предупреждение коррупции. Следует систематически анализировать функции государства. Перейти к сокращению монополии власти, прояснить и упорядочить свободу действий и повысить подотчетность. Работать вместе с государственными учреждениями, а не против них. Одновременно противодействуя коррупции, это позволяет внести кардинальные изменения в работу.

Мобилизовать граждан для борьбы с коррупцией, создавая многочисленные новые каналы получения информации от них о коррупции и информировании граждан об отрицательных влияниях коррупции. Это позволит противодействовать коррупции и, одновременно с этим, будет способствовать существенным изменениям в участии и поддержке граждан.»¹¹

По-прежнему на сегодняшний день в обязанности отдела НКБК по предупреждению коррупции включают изучение практических методов и процедур и конфиденциальный пересмотр тех из них, которые могут способствовать коррупции, а также консультирование частных предприятий и граждан по вопросам предупреждения коррупции.¹² Даже до НКБК, расследование коррупционной практики сочеталось с предотвращением «коррупции при помощи изучения практики и процедур в государственной службе, чтобы свести к минимуму возможности для осуществления коррумпированной практики»¹³ в полномочиях Бюро по расследованию случаев коррупции **Сингапура**, который является, пожалуй, одним из наименее коррумпированных государств мира. В 2012 году, значение показателя контроля коррупции от Всемирного банка для Сингапура составило 2,15 из 2,5 и процентиль в глобальном сравнении составил 97,13 из 100.¹⁴ На сегодняшний день, модель многофункционального антикоррупционного органа, который сочетает в себе функции расследования и предупреждения случаев коррупции, распространилась в ряде стран по всему миру, в том числе, в Восточной Европе.

Важное значение мер по предупреждению коррупции признается также и в странах без автономных, специализированных антикоррупционных органов, но с прочно установившейся государственной администрацией и низким уровнем административной коррупции. Показатель контроля коррупции от Всемирного банка по **Финляндии** равнялся 2,2 из 2,5 в 2012 году и процентиль составил 98,1 из 100.¹⁵ Будучи в списке самых лучших стран по показателям антикоррупционной деятельности во всем мире, Финляндия не включает в приоритеты подавление коррупции. Вместо этого, высокая репутация государственной администрации страны, согласно данным, базируется на ряде прочно установившихся принципов, направленных на предупреждение коррупции.

Вставка 2. Финляндия: основополагающие принципы хорошей репутации государственной администрации Финляндии

- Сильное чувство верховенства права: государственные должностные лица и граждане принимают как должное тот факт, что закон должен и будет соблюдаться;
- Предотвращение конфликта интересов: всеобщее и абсолютное требование того, чтобы ни одному государственному должностному лицу (или судье) не позволено участвовать в принятии решений, в которых он или она (или близкие родственники или члены семьи) имеет личную заинтересованность;

- Система референдариев: любое решение должно быть завизировано двумя или более должностными лицами;
- Простота и прозрачность административной и судебной системы: все стороны, заинтересованные в решении, имеют конституционное право быть выслушанными соответствующим органом, все административные и судебные решения должны оформляться в письменной форме с четким изложением существенных и правовых оснований и инструкций для подачи апелляции;
- Пристальный общественный контроль за деятельностью государственных должностных лиц; любой человек в любом месте может запросить информацию по любому документу, находящемуся у государственных органов, за исключением особых случаев, которые установлены в законодательстве;
- Обучение и повышение осведомленности о том, что требуется законом: граждане, как правило, хорошо информированы о своих правах и законодательстве и будут настаивать на надлежащем рассмотрении дела;
- Инновационная электронная демократия: по большому счету, заявления и запросы можно подавать органам в режиме онлайн;
- Легкость и финансовая доступность обращения в суд для лиц, которые считают, что их права были нарушены.

Источник: Европейская Комиссия (2014 г.), Приложение «Отчет Финляндии для ЕС о борьбе с коррупцией», с. 6, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_finland_chapter_en.pdf

Балл **Германии** по показателю контроля коррупции от Всемирного банка довольно высокий – 1,8 в 2012 году и процентиль составляет 93,8.¹⁶ Опять же в государственной администрации страны высоко ценятся меры по предупреждению коррупции. Согласно исследованию 2010 года, в 99% учреждений Германии действует «принцип четырех глаз», в 80% есть внутренние руководство по борьбе с коррупцией, в 77% предпринимаются меры по обучению предупреждению коррупции, в 74% проводится выборочный контроль практики, подверженной коррупции, в 62% определены сферы деятельности с высоким риском коррупции и в 56% назначены специальные уполномоченные сотрудники по вопросам коррупции.¹⁷ Тем не менее, следует также отметить, что безусловно не все органы власти применяют весь комплекс средств борьбы с коррупцией. Вероятно, ситуация так сложилась либо потому, что практика предупреждения коррупции в Германии еще не полностью развита, либо из-за признания того факта, что разные учреждения могут сталкиваться с разными рисками, вследствие чего им необходимы разные инструменты предупреждения коррупции. При этом, Директива Федерального правительства по предупреждению коррупции в федеральной администрации требует, чтобы все федеральные агентства определили и проанализировали сферы деятельности, которые особенно уязвимы перед коррупцией, внедрили принцип более тщательной проверки и подбирали кадры с особенно внимательно для таких сфер деятельности, назначили контактные лица для предупреждения коррупции и др.¹⁸

Широкое применение мер по предупреждению коррупции можно найти также в странах, которым еще предстоит выйти на уровень стран, занимающих лидирующее положение. Например, **Румыния** утвердила перечень мер по предупреждению коррупции (или сферы предотвращения коррупции) и индикаторы для оценки их реализации.

Таблица 1. Румыния: Перечень мер по предупреждению коррупции и индикаторы оценки¹⁹

Меры по предупреждению коррупции	Примеры индикаторов
Кодекс этики/нравственных норм/поведения	Количество уведомлений о нарушении правил (в процессе рассмотрения и завершённых)
Декларирование активов	Степень знания правил о декларировании активов сотрудниками (оценочные анкеты)
Декларирование подарков	Стоимость полученных подарков (по каждому подарку и общая стоимость)
Конфликт интересов	Количество заявлений об отказе от голосования
Советник по вопросам этики	Количество случаев, дифференцированных по типу этических дилемм
Несоответствие	Количество несоответствующих лиц
Прозрачность в процессе принятия решений	Количество обращений, поданных до начала судебного разбирательства о нарушении юридических обязательств
Доступ к информации, представляющей общественный интерес	Количество ответов, представленных после истечения юридических сроков
Защита информаторов	Количество ситуаций, в которых информаторам были присуждены компенсации
Случайное распределение дел или обязанностей	Количество отклонений в системе случайного распределения, дифференцированных по типу
Пантуфляж (практика перехода высокопоставленных государственных должностных лиц к занятиям частной предпринимательской деятельностью в качестве руководителей фирм)	Количество правил внутреннего распорядка, которые предусматривают процедуру мониторинга случаев пантуфляжа
Реестр случаев недостойного поведения должностных лиц, государственных служащих, сотрудников, работающих по контракту с указанием правонарушений против финансовых интересов ЕС	Количество и тип жалоб (сборник нарушенных правил)
Кодекс поведения для сотрудников с функциями контроля и указанием правонарушений против финансовых интересов ЕС	Количество и тип нарушенных правил (сборник)

Даниэль Кауфман даже установил, что излишний упор на правоприменительной деятельности является одним из отклонений, которые противодействуют успеху борьбы против коррупции. Меры, следующие за совершением коррупционного деяния выполняются в ущерб систематическим изменениям, которые создают стимулы, способствующие и противодействующие участию в коррупции (подход «*ex ante*» [до события]).²⁰ При применении только репрессивных мер мала вероятность успеха общего сокращения коррупции, если, в общем и целом, стимулы для участия в коррупционной деятельности продолжают существовать без изменений.

Однако воздействия, которые могут и должны оказать меры по предупреждению коррупции, еще находятся под вопросом. Согласно исследованию, проведенному в **Германии**, наряду с контрольными мерами, меры по предупреждению коррупции тоже способствуют осознанию проблем с коррупцией и, по крайней мере, в самом начале ведут к выявлению большего числа коррупционных правонарушений.²¹ Может показаться шокирующим, что чем

больше предпринимается превентивных мер, тем больше происходит случаев коррупции, хотя в действительности, такие меры способствуют сокращению темной стороны не выявленных правонарушений. В долгосрочной перспективе, стратегии, направленные на предупреждение коррупции, должны сократить как число выявленных, так и не выявленных коррупционных деяний.

Еще одним побочным действием мер по предупреждению коррупции может оказаться то, что некоторые люди называют бюрократизацией антикоррупционной деятельности. Растущее число категорий превентивных нормативных положений может потребовать еще больших усилий со стороны государственных служащих и других лиц, которые будут их исполнять до того момента, когда привлеченные к этому лица перестанут видеть подлинное предназначение установленных правил. Скептицизм, порождаемый таким пониманием бремени, может быть, в некоторой степени, обоснован, но было бы неправильно прийти к заключению о том, что вся деятельность по предупреждению коррупции представляет собой всего-навсего фактор, отвлекающий от производительной работы. Наоборот, осведомленность о бремени регуляторной деятельности должна напоминать лицам, ответственным за выработку политики, о том, что превентивные меры должны использоваться взвешенно и целенаправленно – в нужном объеме и там, где они необходимы. Тщательная оценка риска позволит определить какие именно меры действительно необходимы.

Немаловажно также принимать во внимание тот факт, что наличие таких процедур не должно приводить к тому, что человеческий фактор будет упускаться из вида. Большинство процедур могут оказаться безрезультатными, если лица, ответственные за их выполнение, не оценят по достоинству их важность или вовсе будут игнорировать правила. Принцип четырех глаз может оказаться бесполезным, если «вторая пара» глаз вступает в сговор с первым государственным служащим в паре или просто автоматически подписывает все документы. Кодексы поведения не окажут значительного влияния на фактическое поведение, если стиль лидерства руководителей свидетельствует об отсутствии заинтересованности в них. Даже хорошо разработанные планы обеспечения добропорядочности могут остаться только на бумаге сразу после их принятия. Поэтому все стратегии по предотвращению коррупции должны сопровождаться выполнением норм нравственного поведения в процессе найма и продвижения сотрудников по службе, обучения и повышения осведомленности и решительного лидерства.

Глава 2.

Принципиальные основы стратегий по предупреждению коррупции

В целом, в странах Восточной Европы и Центральной Азии меры по предупреждению коррупции скорее входят в состав комплексных антикоррупционных стратегий, а не принимаются и внедряются в случайном порядке. Во всех странах, где проводился обзор, разработчики антикоррупционных стратегий стремятся к систематичности и комплексности. Комплексы мер воплощены в документах по стратегическому планированию и специальном антикоррупционном законодательстве. В этой главе дается краткий обзор некоторых ключевых характерных черт национальных антикоррупционных стратегий, а также подходы к институциональному устройству борьбы с коррупцией.

Антикоррупционные стратегии: В целом, подходы к планированию антикоррупционной стратегии довольно унифицированы в Восточной Европе и Центральной Азии. Во многих странах, которые представили анкеты в ходе подготовки настоящего отчета, антикоррупционные стратегии находятся среди приоритетов в иерархии документов по планированию. Этапы для достижения стратегических задач и механизмы реализации, затем, конкретизируются в национальных программах или планах действий. Все же, только один «уровень» документов по планированию антикоррупционной деятельности (т.е., программ) был найден в таких странах, как **Казахстан, Литва и БЮРМ**. Также, часто встречаются антикоррупционные планы в отдельных учреждениях и, в меньшей степени, в секторах или ветвях власти. В заключении, распространенной практикой является закрепление всех антикоррупционных мер под комплексом широко определенных задач/сфер деятельности. Это очень важно с точки зрения стратегического планирования и расстановки приоритетов, хотя может возникнуть риск чрезмерного подхода сверху-вниз (когда все конкретные меры вложены в приоритеты, которые устанавливаются централизованно).

Чаще всего антикоррупционные стратегии утверждаются правительствами стран (**Армения, Грузия, Эстония, Латвия, Казахстан, Румыния, Украина**), а в нескольких странах – парламентами (**Хорватия, Литва, Молдова, Сербия и Словения**). В **Кыргызстане** национальная антикоррупционная стратегия утверждена Президентом. Также до 2013 года в Грузии как стратегии, так и планы действий утверждались Президентом. В принципе, утверждение на самом высоком уровне правительства может быть одним из способов придания большего политического веса стратегии и особого значения документу. В то же время, в некоторых странах (**БЮРМ и Словения**) антикоррупционные программы / планы действий утверждаются на уровне органов по предупреждению коррупции. Принятие антикоррупционных стратегий не только в виде технических документов,

но и их применение в качестве проявления политических обязательств на высоком уровне является преобладающей тенденцией.

Антикоррупционные законы: В течение последних десяти-двадцати лет, в регионе появилось множество антикоррупционных законов разного характера. К настоящему моменту, в большинстве стран есть специализированные законы по борьбе с коррупцией, предотвращению коррупции и предупреждению конфликта интересов. Точный масштаб охватываемых мер зависит от закона. В некоторых странах один закон может охватывать целый ряд таких мер по борьбе с коррупцией, как правила по конфликту интересов, декларации государственных должностных лиц, структура и сфера полномочий антикоррупционных органов, сообщение о случаях коррупции и защита лиц, сообщивших о них, антикоррупционная экспертиза законодательных актов, оценка риска коррупции в государственных органах, принципы и обязательства по планированию антикоррупционной стратегии и др. Такой комплекс законов по борьбе с коррупцией или обеспечению добропорядочности действуют в **Азербайджане, Эстонии**²², **Грузии, Казахстане, Кыргызской Республике, Литве, БЮРМ, Молдове, Монголии, Черногории, Румынии, Сербии и Словении**²³.

Определенные элементы предупреждения коррупции можно разделить на *конкретные, специализированные законодательные акты*. Могут существовать отдельные законы о предупреждении коррупции, конфликта интересов, декларировании активов государственными должностными лицами или законы, регулирующие деятельность антикоррупционного агентства. Законы, охватывающие исключительно или главным образом вопросы, связанные с конфликтом интересов, действуют в **Албании, Боснии и Герцеговине, Болгарии, БЮРМ, Латвии, Литве, Молдове, Монголии, Хорватии и Черногории**. Отдельные законы о декларировании активов государственными должностными лицами встречаются реже и действуют, например, в **Албании, Болгарии, Молдове и Румынии**. Законы, регулирующие исключительно или главным образом статус антикоррупционных агентств, действуют в **Боснии и Герцеговине, Латвии, Литве, Молдове, Румынии и Хорватии**. В **Грузии** первичной законодательной базой для предупреждения коррупции и обеспечения добропорядочности на государственной службе является Закон Грузии «О конфликте интересов и коррупции на государственной службе», принятый в 1997 году. Закон предусматривает правовые нормы о конфликте интересов, положения о защите информаторов, а также обязательства государственных должностных лиц по ежегодному декларированию активов. Нет причин, по которым можно было бы утверждать, что один подход к структурированию законодательной базы лучше или хуже другого. Скорее, важнее то, чтобы законодательная база, как единое целое, охватывала все антикоррупционные элементы, которые крайне важны для страны и результативны на практике.

Еще один подход – это *включение антикоррупционных мер в основное законодательство*, которое регулирование государственное управление или конкретные секторы. Такой подход применяется, например, в **скандинавских странах и Германии**. Положения, касающиеся конфликта интересов или этики, могут исполняться в составе закона о государственной службе или закона, например, о судебной власти, деятельности прокуроров, в административно-процессуальном или аналогичном законе. Применение такого подхода означало бы, к примеру, для государственных служащих, что все положения, связанные с приемом на работу, показателями деятельности, правами и обязанностями, а также

требования к предупреждению коррупции излагаются в основном законодательном документе, регулирующем деятельность их сектора – в Законе «О государственной службе».

Среди стран, которые представили анкеты, **Армения и Узбекистан** являются редкими примерами стран, где не существует специализированных антикоррупционных законов. Тем не менее, это не означает, что в этих странах нет правовой базы для предупреждения коррупции, например, в **Армении** положения о конфликте интересов, декларировании активов государственными должностными лицами и органе по предотвращению коррупции (Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц) есть в Законе «О государственной службе». Если нет необходимости подать убедительный политический сигнал о новых усилиях по борьбе с коррупцией, выдвижение нормативных положений о предупреждении коррупции на передний план в основной законодательной базе, которая регулирует деятельность государственного сектора, является разумным подходом.

Координация антикоррупционной деятельности и органы по предупреждению коррупции: Согласно КПК ООН, каждое Государство-участник обеспечивает наличие органа или органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как надзор и координация проведения такой политики и «расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции». Такому органу и органам обеспечивается необходимая самостоятельность «с тем чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния». Следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций. (Пункты 1 и 2, Статья 6 КПК ООН).

Следовательно, как уже подчеркивалось в КПК ООН, у органов по предупреждению коррупции, двойственная функция. Во-первых, это координация антикоррупционной деятельности в стране, а во-вторых, непосредственно работа по предупреждению коррупции. На практике, выполнение таких функций доверяется двум разным или одному органу.

Органы, координирующие выполнение антикоррупционной стратегии. Данная функция предполагает обеспечение реализации национальных антикоррупционных стратегий и планов действий, работу различных государственных учреждений, мониторинг реализации стратегий и обеспечение видимости такой работы. Зачастую такой орган является и центральным контактным органом по координации антикоррупционной деятельности в стране. В нескольких странах, координация антикоррупционной политики входит в обязанности Министерства юстиции (**Грузия, Румыния и Эстония**), в **Албании** эту роль выполняет Государственный министр по внутренним вопросам, в **Кыргызстане** – Секретариат Совета обороны, в **Литве** – Государственная канцелярия, в **Латвии** – Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией, в **Азербайджане** – Комиссия по борьбе с коррупцией и в **Казахстане** с августа 2014 г. – Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции (в прошлом – Финансовая полиция, которая была упразднена в августе 2014 г.).

Органы, реализующие меры по предупреждению коррупции. К числу таких органов относятся *специализированные органы по обеспечению добропорядочности и предупреждению коррупции* (например, в **Албании, Армении, Болгарии,**

Боснии и Герцеговине, БЮРМ, Румынии, Сербии, Словении и Черногории), многофункциональные антикоррупционные агентства, которые занимаются предупреждением коррупции и правоприменительной деятельностью (например, в Латвии, Литве, Молдове и Монголии) или департаменты в структуре существующих государственных учреждений, в возложенными на них функциями по предупреждению коррупции (например, в Албании, Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызской Республике, Хорватии и Эстонии). В заключение, появился ряд антикоррупционных советов, состоящие из представителей разных государственных агентств и негосударственных партнеров, которые также выполняют роль учреждений по предупреждению коррупции и координации деятельности (например, в Армении, Грузии или Таджикистане).

Очевидно то, что, примерно, за последнее десятилетие в Восточной Европе и Центральной Азии появилось довольно много органов по координации борьбы с коррупцией и ее предотвращению. Между тем, на практике эффективность деятельности этих органов разная. Их устойчивость также представляет проблему. Во многих странах органы по предупреждению коррупции были упразднены, объединены с другими, созданы новые и формируются в настоящее время. Некоторые органы по предупреждению коррупции уже работают в течение последнего десятилетия, и показали свои результаты. В целом, что касается координации, то учреждения зачастую сталкиваются с такими трудностями, которые не всегда зависят напрямую от них, как недостаток реальной политической поддержки, административных ресурсов и качественной реализации мер по борьбе с коррупцией. Однако практика показывает, что без координаторов антикоррупционной деятельности ситуация может еще больше усугубиться. В сфере предупреждения коррупции, необходимо больше времени, чтобы увидеть результаты работы, чем в случае с правоприменительной деятельностью. Во многих странах органы по предупреждению коррупции работают более эффективно, но часто потому что функции контроля или их деятельность направлена на раскрытие конкретных случаев, а не получение результатов в виде системных изменений, изменений в отношении или др. Представляется, что в регионе АКС есть возможности для повышения эффективности деятельности по предупреждению коррупции, разработке более четкого видения того, что необходимо сделать, обеспечения достаточных ресурсов для выполнения превентивных мер и более систематической оценки их результатов.

При создании нового органа по предупреждению коррупции можно принять во внимание несколько аргументов: каковы обязательства и компетентность в отношении борьбы с коррупцией в существующих государственных учреждениях?; как наилучшим способом расположить защиту от незаконного посягательства в отдельной стране?; какие имеются ресурсы?.

Выбор может также зависеть от воспринимаемой насущности проблемы коррупции. Там, где государственный сектор считается достаточно чистым, то можно положиться на существующие учреждения в выполнение работы по предупреждению коррупции. А там, где представления о ситуации более негативные и существует меньше доверия к существующим учреждениям, можно аргументировать, что необходима движущая за пределами существующих государственных структур, чтобы активизировать антикоррупционную деятельность. В этом случае, обособленный самостоятельный антикоррупционный орган может оправданно выполнить свою решающую роль.

Глава 3.

Перечень рассмотренных мер по предупреждению коррупции

Как было показано в Главе 1, перечень имеющихся мер по предупреждению коррупции очень широк. Однако анализ всех мер, определенных в странах Восточной Европы и Центральной Азии выходит за рамки данного исследования. Предупреждение коррупции состоит из нескольких направлений, которые в свою очередь включают большое количество элементов и возможных подходов. Таковы системы урегулирования конфликта интересов, декларирования активов государственными должностными лицами, совокупность этических требований (кодексов и др.), обучение и повышение осведомленности и др. Также в настоящем отчете не могут быть рассмотрены элементы подотчетности, которые не носят чисто антикоррупционный характер, но оказывают сильное влияние на предупреждение коррупции, например, судебный контроль административных решений или положения о свободе информации общего характера.

В этой главе дается обзор видов мер по предупреждению коррупции, которые охватывались в данном исследовании. В большинстве случаев были выбраны те меры, по которым были определены хорошо проработанные, инновационные и/или эффективные примеры. По таким широким областям, как урегулирование конфликта интересов и этика, были выбраны не целые системы, а скорее примечательные элементы из отдельных стран (например, применение ИТ инструментов для контроля несоответствий и углубленное обучение этике). Учитывая то, что ассортимент конкретных мер богат, они были сгруппированы в 16 кластеров. Примеры конкретных действий представлены в Части II, где отражается опыт отдельных стран.

Использование результатов исследований по коррупции в нормотворческой деятельности: Систематические и глубокие знания о коррупции, ее уровнях, основных сферах рисках, установках государственных должностных лиц и обычных граждан, распространенных практиках на государственной службе и других аспектах, связанных с проблемой коррупции крайне важны для разработки действенных стратегий по борьбе с коррупцией. Феномен коррупции может быть сложным, рассеянным и, часто, скрытым. Поэтому, целесообразно иметь достаточно данных, чтобы знать точно что и где необходимо предотвратить.

В одном из Руководящих принципов говорится о поощрении исследований по коррупции. Также, согласно Параграфу 1 Статьи 61 КПК ООН «Каждое Государство-участник рассматривает возможность проведения, в консультации с экспертами, анализа тенденций в области коррупции на своей территории, а также условий, в которых совершаются коррупционные правонарушения». Кроме того, в Параграфе 4 Статьи 60 есть требование о том, чтобы Государства-участники

«рассматривали возможность оказания друг другу содействия, по просьбе, в проведении оценок, исследований и разработок, касающихся видов, причин, последствий и издержек коррупции в своих соответствующих странах, с целью разработки, с участием компетентных органов и общества, стратегий и планов действий по борьбе с коррупцией». Отдельные методологии исследования широко применяются в международном масштабе, например, оценки Национальной системы неподкупности, которые концентрируются на 13-ти, так называемых, столпах добропорядочности (от законодательной власти правительства до деловых кругов) проводились в множестве стран на основе единого подхода.²⁴

Исследования в области коррупции часто включают обследования количественных показателей или качественные исследования на основе интервью с представителями общественности или государственными служащими об их представлениях, ценностях, опыте и др. Такую информацию можно использовать при разработке планов действий по борьбе с коррупцией, чтобы решить где и какие меры следует предусмотреть. Результаты исследований можно также использовать как данные по показателям результативности антикоррупционных стратегий. К тому же, исследования не должны ограничиваться только опросами. Можно, например, провести правовой или эконометрический анализ (к примеру, взаимосвязи между отдельными коррупционными проявлениями и экономическими показателями).

Оценка коррупционного риска в законодательстве: Важной частью предупреждения коррупции является устранение норм и практики, которые создают благоприятные условия для возникновения коррупции или недопущение принятия таких правил. В практическом плане, для этого необходимо разработать методологию, позволяющую определить какие нормативные положения потворствуют коррупции, и применить данную методологию к конкретным существующим или разрабатываемым нормативно-правовым актам. Методологии, также известной как антикоррупционная экспертиза законодательства, дается следующее определение в сравнительном исследовании 2014 г.: «Антикоррупционная оценка законодательства – это анализ формы и содержания разрабатываемых или вступивших в силу правовых норм с целью выявления и сведения к минимуму риска коррупции в будущем, возникновению которого такие нормы могут способствовать»²⁵. Согласно Параграфу 3 Статьи 5 КПК ООН, Государства-участники «должны стремиться периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней». В 2012 году, Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств принят Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²⁶.

В отношении данной меры, возможно несколько вариантов. Экспертизу можно проводить в отношении всех или выбранных нормативных правовых актов, только проектов или также и существующего законодательства, уполномоченным государственным учреждением или негосударственными экспертами при помощи единой или специализированной методологии. Результаты экспертизы могут быть опубликованы или могут не разглашаться (хотя в большинстве случаев было бы сложно найти легитимные основания для сохранения конфиденциальности). Кроме того, следует учесть, что оценки не (безусловно, зачастую, не могут по

конституционным причинам) имеют обязательной юридической силы для лиц, ответственных за принятие решений, например, для законодателей в парламенте.

Оценка коррупционных рисков в государственных учреждениях и секторах, подверженных риску: Было признано, что «один способ определения добропорядочности, который становится все более популярным, заключается в том, чтобы сконцентрировать внимание на рисках для добропорядочности. В процессе анализа риска, необходимо составить карту процессов, требующих высокой бдительности (*например*, закупки, продвижение сотрудников по службе, инспекции и др.), и функций, требующих высокой бдительности (как правило, сотрудников, выполняющих ответственную роль в процессах, требующих высокой бдительности, или в принятии решений, в целом), и определить те моменты, где есть значительная степень уязвимости перед нарушениями принципа добросовестности (*например*, выбор метода проведения конкурсных торгов или внесение изменений в присуждаемый контракт). Такой анализ затем служит основой для подготовки рекомендаций для организации о том, как повысить устойчивость организации в отношении выявленных уязвимых сторон, в частности, устойчивость к коррупции. Учитывая то, что анализ сосредоточен на рисках, заложенных в структуре организации (процессы и функции), решения, как правило, носят структурный характер, *например*, ротация функций, правил по конфликту интересов, правил о принятии подарков и вознаграждений и др.»²⁷.

В КПК ООН говорится о действенных и эффективных системах управления рисками и внутреннем контроле в контексте мер по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами (Статья 9, Параграф 2). В Статье 10 также предлагается опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации. Аналогично исследованиям, оценка коррупционных рисков помогает специалистам-практикам в сфере борьбы с коррупцией сосредоточить усилия на определенных процессах и функциях. В большинстве стран, где осуществляются институциональные планы по борьбе с коррупцией / обеспечению добросовестности, оценка коррупционных рисков является частью одобренных методологий или стандартной практики.

Разработка планов борьбы с коррупцией и обеспечения добросовестности в государственных учреждениях: Международные стандарты не налагают обязательства на страны разрабатывать конкретные план по предупреждению коррупции / обеспечению добросовестности в отдельных государственных органах. Однако разработка, принятие и выполнение таких планов соответствует основным требованиям к ограничению возможностей возникновения коррупции. Они также являются одними из готовых инструментов для «установления высоких стандартов и механизмов контроля для проработки и ограничения возможностей возникновения коррупции в государственной администрации, системе правосудия и политических партиях» как предусмотрено в мере 3 в Декларации 10-ти совместных мер по сдерживанию коррупции в Юго-Восточной Европе.²⁸ Такие планы можно считать одним из стандартных инструментов на международной антикоррупционной арене. Например, Европейский союз в 2008 году выдвигал требование, чтобы в Сербии были разработаны «секторные планы действий по противодействию коррупции»²⁹. Планы по обеспечению добросовестности или борьбе с коррупцией на уровне учреждений или секторов могут быть юридически обязательными (исходя из требований антикоррупционного закона), предусмотрены в государственных программных документах, например, в

национальных антикоррупционных стратегиях и планах, или рекомендованы, например, специализированными антикоррупционными агентствами.

Вставка 3. Словения: Основные характеристики плана по обеспечению добросовестности

«План по обеспечению добросовестности направлен на:

- определение актуальных коррупционных рисков в разных сферах деятельности отдельной организации;
- оценку опасности, которую коррупционные риски представляют для отдельной организации;
- определение мер для сокращения или искоренения коррупционных рисков;

С точки зрения реализации, план по обеспечению добросовестности, по сути, представляет собой систематический и документированный процесс, в котором активно участвуют все сотрудники. Они выявляют, анализируют и оценивают риски и предлагают подходящие меры, в то же время, постоянно проводя обсуждения и обмениваясь информацией друг с другом. Творческий процесс обмена информацией и достижения консенсуса по возможным наилучшим решениям позволяет каждому индивидууму и всей организации непосредственно учиться сообща в ходе самого процесса. Более того, таким образом они создают и совершенствуют общие (институциональные) знания и добросовестность, что особенно важно при поиске решения для сложных проблем, требующих совместной работы и сбалансированной деятельности, что также характерно и необходимо для действенного предупреждения коррупции».

Источник: Комиссия по предупреждению коррупции. Предупреждение коррупции и добросовестность.

<https://www.kpk-rs.si/en/prevention>

С практической точки зрения, очень важно воплощать в жизнь институциональные планы по борьбе с коррупцией / обеспечению добросовестности. Во многих странах, где реализация планов полностью остается на усмотрение руководителя каждого органа, может сложиться ситуация, когда планы остаются без внимания в некоторых учреждениях. Поэтому, крайне важны механизмы мониторинга, применяемые органом по борьбе с коррупцией, совместным координационным органом или самим правительством.

Измерение, оценка и мониторинг реализации мер по борьбе с коррупцией: Мониторинг – это важная составляющая практически любой государственной политики. Мониторинг может проводиться на базовом, количественном уровне, результатом которого будет каталог типов и количества выполненных мероприятий. Другим вариантом может быть аналитическая оценка, при которой принимаются во внимание качество и воздействие таких мероприятий. В сфере предупреждения и противодействия коррупции, мониторинг должен позволить лицам, ответственным за выработку политики, и гражданам увидеть какие меры были предприняты государством для борьбы с коррупцией, а также изменился ли уровень коррупции и каким образом он изменился. Такой более аналитический мониторинг может представлять собой мощный инструмент оказания давления на лица, принимающие решения, с тем, чтобы они приняли более активные и серьезные шаги в борьбе с коррупцией. Мониторинг может проводиться одним

государственным в разрезе всего государственного сектора, а также в форме самооценки собственной деятельности отдельным государственным органом, или проводиться внешними сторонами – НПО или высшими учебными заведениями.

Участие гражданского общества в борьбе с коррупцией: Результативное участие гражданского общества в борьбе с коррупцией во всем мире считается краеугольным камнем успешной антикоррупционной стратегии. Статистический анализ, проведенный в странах ЕС, показал, что «контроль коррупции осуществляется существенно лучше в странах с большим количеством ОГО [...] и большим числом граждан, участвующих в добровольных мероприятиях»³⁰. Это неудивительно, потому что во многих контекстах стимулы для противодействия коррупции у представителей гражданского общества лучше, чем у государственных органов, которые зачастую могут сами быть частью проблемы коррупции.

Важность вовлечения негосударственных субъектов признается в Статье 13 КПК ООН, призывающей принимать меры «для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз». К предлагаемым мерам относятся усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений; обеспечение эффективного доступа населения к информации; проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах; уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Руководящие принципы предусматривают «гарантию того, что организация, функционирование и принятие решений публичными администрациями принимает во внимание потребность борьбы с коррупцией, в особенности, гарантируя прозрачность, совместимую с потребностью достигнуть эффективности».

НПО могут выполнять определенные роли, например, могут действовать в качестве наблюдателей, осуществляя надзор за деятельностью государственных органов и привлекая внимание общественности к сбоям в их работе или активно участвуя в разработке антикоррупционных стратегий и их реализации.

Обучение государственных должностных лиц борьбе с коррупцией и этике: Действенный контроль коррупции непосредственно зависит от уровня знаний и навыков государственных служащих с прямой ответственностью за антикоррупционную деятельность и основные задачи в другой области. Что касается первого, то в седьмом пункте Руководящих принципов, признается необходимость продвигать специализацию людей или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией и обеспечивать их соответствующими средствами и обучением для исполнения их задач. В Параграфе 2 Статьи 6 КПК ООН рассматривается вопрос об обучении специализированного персонала органов, осуществляющих предупреждение и борьбу с коррупцией.

В более общих чертах в отношении публичного сектора, в пункте d Параграфа 1 Статьи 7 КПК ООН есть требование о том, чтобы Государства-участники стремились создавать, поддерживать и укреплять системы приема на работу,

набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других не избираемых публичных должностных лиц, которые, среди прочего, «способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, с тем чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях». В пункте b того же параграфа предусмотрены надлежащие процедуры подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции. В целом, можно выделить две направленности в подготовке специалистов – содействие должностным лицам в совершенствовании мер по противодействию коррупции среди других лиц и соблюдение высоких стандартов в отношении собственного поведения. В последнем случае, подготовка кадров является важным элементом усвоения государственными служащими культуры этики надлежащей службы как нормы общественной жизни.

Повышение общественной осведомленности о коррупции: Осведомленность о проблеме коррупции, нетерпимое отношение к ней и навыки решения сложных этических вопросов среди широкой общественности – это качества, которые стремятся развить лидеры в борьбе с коррупцией. Нередко весь долгосрочный успех стратегий по борьбе с коррупцией связан с таким предварительным условием, как установки среди широкой общественности. Осведомленность и навыки можно улучшать при помощи, как информационно-разъяснительной деятельности среди населения, так и целенаправленных обучающих мероприятий, как например, в школах. Общественные кампании, к примеру, социальная реклама и образовательные программы для школ являются стандартными средствами, служащими таким целям, хотя весь диапазон возможных средств широк и может включать использование буклетов, значков и других сувениров для раздачи, проведение открытых лекций, обсуждений на телевидении, общественных слушаний и др.

В первом Руководящем принципе предусматривается повышение общественного понимания и продвижение этического поведения в целях предупреждения коррупции. В Статье 13 КПК ООН говорится о повышении осведомленности населения как необходимости «углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз» и проведении «проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах».

Предотвращение и разрешение конфликта интересов: Согласно Руководству ОЭСР, ««конфликт интересов» - это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций».³¹ Конфликт интересов не всегда предполагает получение фактической ненадлежащей прибыли государственным должностным лицом или лицами, связанным с ним/ней, потому что, в конечном счете, должностное лицо способно отстоять государственные

интересы, не смотря на свои личные интересы. Все же, конфликт интересов широко признается как предшественник или даже элемент коррупции. Почти во всех странах есть нормативные положения для разрешения конфликта интересов государственных служащих и других категорий лиц, занимающих правительственные посты. В объем данного исследования не входит описание всего разнообразия существующих средств, но к главным подходам относятся запрет на действия при возникновении конфликта интересов, запрет на такие действия, которые повышают риск возникновения конфликта интересов (несоответствия, например, запрет на совмещение двух заданий, не зависимо от того приведет ли такая комбинация к фактическому конфликту интересов в определенный момент) и требования к сообщению информации о личных интересах, которые могут привести или привели к конфликту интересов.

Статья 13 модельного кодекса, который включен в Рекомендации о Кодексах поведения, налагает личную ответственность на государственное должностное лица за:

- готовность к любому фактическому или потенциальному конфликту интересов;
- принятие мер во избежание такого конфликта;
- информирование своего непосредственного начальника о любых таких конфликтах, как только ему или ей становится о них известно;
- выполнение любого окончательного решения уйти от данной ситуации или отказаться от своих преимуществ, которые ведут к возникновению конфликтов.

В КПК ООН рассматривается вопрос о конфликте интересов с нескольких точек зрения, начиная с общего требования о том, чтобы «стремиться создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов» (Параграф 4, Статья 7), и о требованиях к государственным должностным лицам о декларировании личных интересов (Параграф 5, Статья 8) и, в частности, в отношении государственных закупок (Пункт е, Параграф 1, Статья 9). Другие вопросы, касающиеся конфликта интересов рассмотрены в отношении частного сектора в Статье 12.

Укрепление роли административных органов в предупреждении коррупции в своих рядах: Создание специализированных антикоррупционных органов зачастую быстро ведет к возникновению представления о том, что ответственность за противодействие коррупции должна лежать исключительно на специализированном учреждении. На практике, это может привести к отрицательным побочным последствиям, когда создается чрезмерная концентрация компетенций и знаний в одном месте. Проведение адекватной оценки рисков для добропорядочности может оказаться сложным, если контролирующие должностные лица отдалены от среды, где возникают проблемы. Поэтому ответственность и компетенции в сфере предупреждения коррупции должны быть, как минимум, в некоторой степени децентрализованы в разрезе государственной администрации. Такая децентрализация может рассматриваться сквозь призму выдвижения антикоррупционных мер на первый план, т.е., «интеграция антикоррупционного видения во все виды деятельности и уровни организации, сектора или государственных стратегий».³²

В предыдущих публикациях ОЭСР, этот вопрос рассматривался с точки зрения закрепления управления добропорядочностью в структурах государственных

органов. Руководители, от которых ожидается нравственно целостное лидерство и быть «теми, кто продвигает добропорядочность», чья основная задача, заключается в том, чтобы стимулировать добропорядочность при помощи различных методов обеспечения добропорядочности, лежат в основе управления добропорядочностью.³³ В документе делается вывод о том, место для обеспечения добропорядочности можно найти в структуре организации в нескольких формах:

«Рекомендация о том, чтобы определить место для обеспечения добропорядочности в организационной структуре не предполагает того, что в любой организации, будь то крупная или небольшая организация, необходимо создать бюро по вопросам обеспечения добропорядочности. То, в какой форме это будет закреплено в структуре, будет обусловлено характеристиками организации, в том числе, ее размерами. С учетом вышесказанного, открывается много возможностей.

С одной стороны, можно принять решение о создании крупного «бюро по обеспечению добропорядочности», которое вбирает в себя все основные функции по управлению добропорядочностью в одном месте и, таким образом, сконцентрировать значительный объем компетенции. Основной сложностью при таком устройстве будет недопущение работы такого отдела в изоляции, вдали от повседневных реалий трудового процесса. Как правило, чтобы не допустить такого, особенно в крупных организациях, назначаются так называемые «администраторы по вопросам добропорядочности»: административные работники в определенных отделах, которые сочетают обычные должностные функции с ответственностью в рамках управления вопросами обеспечения добропорядочности. Такие административные работники должны действовать в качестве представителей бюро обеспечения добропорядочности на местах, что побудит их непосредственных начальников к поддержанию постоянной работы структуры управления вопросами обеспечения добропорядочности и выполнению рекомендаций бюро. С другой стороны, благодаря их пониманию обстоятельств на местах, они могут представлять очень полезную информацию в бюро по вопросам обеспечения добропорядочности. Они могут представить информацию о том, где необходимо руководство в деле обеспечения добропорядочности, а также они могут помочь бюро в оценке своих стратегий: насколько полезны рекомендации и инструменты бюро для отделов на местах?

С другой стороны спектра, можно внедрить абсолютный минимум того, что необходимо для любой организации, независимо от ее размера или обстоятельств деятельности: должен быть, по крайней мере, один сотрудник в организации, официально наделенный ответственностью за наличие базовых элементов структуры обеспечения добропорядочности и отчетность о ходе выполнения такой деятельности. Такого сотрудника можно назвать «координатором по вопросам обеспечения добропорядочности». В крупных организациях, это может быть должность, предполагающая полную занятость; в организациях поменьше – один сотрудник может сочетать эту обязанность с другими должностными функциями. В любом случае, этот сотрудник будет беспокоиться об обеспечении добропорядочности, в то время, как другие ее

сотрудники, включая руководство, будут сосредоточены на других, на первый взгляд, более насущных вопросах.»³⁴

Координация деятельности по борьбе с коррупцией: Противодействие коррупции требует совместной работы многочисленных сторон, представляющих государственный и муниципальный секторы, а также гражданское общество. На уровне правительства для достижения устойчивых улучшений в любом секторе, подверженном коррупции, необходимо взаимодействие между правоохранительными органами, судебной властью, государственной администрацией и другими органами.

Согласно КПК ООН, политика противодействия коррупции должна быть эффективной и скоординированной (Параграф 1, Статья 5). Осуществление надзора и координации проведения политики противодействия коррупции также относятся к мерам, которые должны реализовывать органы, осуществляющие предупреждение коррупции (Пункт а Параграфа 1, Статья 6). В Статье 38, в частности, рассматривается сотрудничество между национальными органами и обязывает каждое Государство-участник к

«принятию таких мер, какие могут потребоваться для поощрения, в соответствии с его внутренним законодательством, сотрудничества между, с одной стороны, его публичными органами, а также публичными должностными лицами и, с другой стороны, своими органами, ответственными за расследование и преследование в связи с уголовными преступлениями. Такое сотрудничество может включать:

(а) предоставление таким ответственным органам информации, по своей собственной инициативе, если есть разумные основания полагать, что было совершено любое из преступлений, признанных таковыми в соответствии со статьями 15, 21 и 23 настоящей Конвенции; или

(b) предоставление таким ответственным органам, по соответствующей просьбе, всей необходимой информации.»

Координация может принимать форму таких официальных образований, как антикоррупционные советы, или неофициальные сети, в которых встречаются для обсуждений представители разных учреждений. В случае отдельных официальных образований, можно заключить меморандум между определенными органами для упорядочения такого сотрудничества, например, о том как следует передавать компетентному следственному органу информацию о предполагаемых правонарушениях.

Предотвращение коррупции при управлении государственными финансами: Беспристрастное распределение государственных финансовых ресурсов лежит в основе честного государства. Формирование бюджета в интересах узкого круга отдельных лиц, связанных между собой политически, не взимание налогов с предприятий, которые подкупили высокопоставленных чиновников, платежи из казначейства без соответствующих правовых оснований и одобрений – это всего лишь несколько путей того, как коррупция может исказить управление государственными денежными средствами. В соответствии с Параграфом 2 Статьи 9 КПК ООН каждое Государство-участник «принимает надлежащие меры по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами». Далее, в конвенции перечисляются меры для осуществления этого:

- Процедуры утверждения национального бюджета;
- Своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах;
- Система стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с надзором;
- Эффективные и действенные системы управления рисками и внутреннего контроля; и
- В надлежащих случаях, корректирующие действия при несоблюдении требований, установленных в настоящем параграфе.

Государства-участники также принимают такие гражданско-правовые и административные меры, какие могут потребоваться с тем чтобы обеспечить сохранность бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов и воспрепятствовать фальсификации такой документации. Современные решения, предлагаемые информационными технологиями, которые облегчают обработку большого объема финансовых данных, крайне важны для содействия обеспечению прозрачности и осуществлению контроля. Именно применение таких средств рассматривается в настоящем исследовании.

Укрепление роли государственных ревизионных учреждений в целях предотвращения коррупции: Согласно одиннадцатому Руководящему принципу следует «гарантировать, что соответствующие процедуры аудита распространялись на деятельность государственной службы и общественного сектора». Независимый аудит, проводимый (как правило) конституционно закрепленными, независимыми государственными ревизионными учреждениями, наилучшим образом подходит для получения ценных данных о предполагаемой коррупции. Кроме того, Международная организация высших органов финансового контроля (МОВОФК) признала важность роли Государственных ревизионных учреждений «в борьбе с коррупцией и предотвращении мошенничества как на национальном, так и международном уровне».³⁵

Как отклонения от курса регулярного аудита, так и слабые места, найденные в самом процессе аудита могут быть тревожными сигналами того, что дело не только в недостатке профессиональных навыков или плохом планировании деятельности, но в возможной коррупции со злоумышленными намерениями. Как правило, непосредственная задача аудиторов не заключается в выявлении правонарушений, связанных с коррупцией. Однако выполнение их рекомендаций может восполнить пробелы в деятельности, которые могут спровоцировать такие правонарушения, а информация о тревожных сигналах может послужить толчком к началу уголовных расследований со стороны правоохранительных органов. Несомненно, некоторыми государственными ревизионными учреждениями проводятся оценки отклонений от нормы «с целью выявления финансовой нечистоплотности, мошенничества и коррупции».³⁶

Совершенствование государственных услуг: Оказание государственных услуг – это та сфера, в которой распространен риск коррупции, особенно, если процедуры и среда позволяют государственным служащим либо получать незаконную выгоду от клиентов, либо вступать в сговор с клиентами в ущерб государственных интересов. Ссылаясь на формулу Роберта Клитгаарда для вычисления Показателя уязвимости коррупции³⁷, можно сделать заключение, что коррупцию в процессе оказания услуг можно предотвратить, сократив монополию

любого одного государственного служащего, сократив дискреционные полномочия лиц, оказывающих услуги, и укрепив их подотчетность. К двум возможным способам осуществления этого можно отнести увеличение количества услуг, оказываемых в режиме онлайн, или концентрация услуг в специально предназначенных центрах обслуживания. Безличный характер оказания услуг в режиме онлайн и стандартизированный, в обязательном порядке, алгоритм большинства электронных услуг практически исключает индивидуальную монополию и дискреционные полномочия государственных служащих. К тому же, возможность отслеживания всех электронных операций, по всей видимости, открывает идеальные возможности для гарантии подотчетности. С другой стороны, тщательно продуманные центры обслуживания решают те же проблемы при помощи, например, направления клиента к случайно выбранному сотруднику поставщика услуг, предоставляя клиенту четкую информацию о каждом этапе оказания услуг и сохранении открытой обстановки, где взаимодействие между клиентом и поставщиком услуг происходит в полу-общественной обстановке (где за процессом косвенно наблюдают окружающие люди, находящиеся в помещении, или даже наблюдение осуществляется при помощи камер, др.). Более того, предупредительное воздействие можно усилить, устранив необязательные этапы и обременительные требования.

Ввиду ограничения в размерах отчета, в нем внимание сосредоточено на определенном типе онлайн услуг, в частности, на электронных закупках. Существует много международных стандартов государственных закупок (например, изданных ОЭСР и ООН). Например, известным международным стандартом в сфере государственных закупок является Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, который среди прочего, содержит условия использования электронного реверсивного аукциона.³⁸ В дополнение к повышению степени прозрачности, сокращению случаев злоупотребления служебным положением и улучшению подотчетности, данные, генерируемые системой электронных закупок, позволяют лучше отсеивать и выявлять подозреваемые случаи подтасовки конкурсных торгов и сговора, а также неблагонадежных и/или недобросовестных поставщиков.³⁹

Содействие доступу к информации как средство предупреждения коррупции: Прозрачность давно признана средством предотвращения правонарушений. Признание этого факта очевидно в известной цитате Иеримии Бентама «Без огласки, никакое благодеяние не вечно: при огласке же, никакое злодеяние не может продолжиться».⁴⁰ В настоящее время, прозрачность и доступ к информации, как правило, являются неотъемлемой частью требований к реформам, направленным на противодействие коррупции.

Важное значение доступа к информации к контексте борьбы с коррупцией отмечено в многочисленных международных правовых и рекомендательных документах. В Руководящих принципах, этот вопрос рассматривается с нескольких углов зрения на прозрачность, а также наиболее целостно подчеркивается связь между противодействием коррупции и прозрачностью в обязательстве «гарантировать, что организация, функционирование и принятие решений государственными администрациями принимает во внимание потребность борьбы с коррупцией, в особенности, гарантируя прозрачность, соразмерную с потребностью достигнуть эффективности».

Статья 10 КПК ООН обязывает принимать такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности. К предлагаемым мерам относятся принятие процедур или правил, позволяющих населению получать информацию, а также публикация информации. Помимо этого, в Статье 10 Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам (еще не вступившей в силу в декабре 2014 г.) поддерживается упреждающего опубликования информации в требовании «принимать необходимые меры по опубликованию официальных документов, которыми они [государственные органы] располагают, в интересах повышения открытости и эффективности органов управления и содействия информированному вовлечению населения в дела, представляющие общий интерес».⁴¹ В пояснительном докладе к Конвенции говорится о том, что по частым запросам на представление документа или особые документы можно судить о том «какие документы следует опубликовать с упреждением».⁴²

Учитывая вышесказанное, в дополнение к юридическим гарантиям свободы информации, упреждающим публикациям и обнародованию информации, электронные платформы (вебсайтов, электронных систем баз данных в режиме онлайн, например, тех, в которых содержатся декларации активов должностных лиц, инструменты для запроса информации) обладают потенциалом для предупреждения коррупции. Основное внимание в Части II настоящего исследования будет уделяться именно упреждающему обнародованию информации.

Сообщение об актах коррупции – защита и поощрение информаторов: По своей природе, большинство коррупционных преступлений являются латентными, потому что часто нет какой-либо явной пострадавшей стороны и лица, которое напрямую и лично заинтересовано в том, чтобы сообщить о преступлении. Тем не менее выявление коррупционных правонарушений особенно затрудняется тогда, когда никто не сообщает о них правоохранительным органам или другим компетентным органам. Поэтому государственные органы предпринимают попытки содействовать сообщению информации о фактах коррупции при помощи рекламных кампаний, специально выделенных каналов для приема сообщений по фактам коррупции (телефоны доверия, веб-платформы и специальные приемные бюро) и требования к госслужащим, обязывающего сообщать о фактах таких правонарушений, о которых им становится известно.

Защита лиц, сообщающих о коррупции, представляет собой наиболее деликатный элемент систем сообщения о фактах коррупции. Такая защита необходима, потому что боязнь мести со стороны подозреваемых правонарушителей может существенно сократить объем информации, поступающей в правоохранительные органы и другие контролирующие органы. Риск особенно высок в тех случаях, когда лицо, сообщившее о правонарушении, оказывается в ситуации зависимости от преступника. Такое часто имеет место при сообщении о фактах коррупции или других правонарушениях, происходящих в учреждении, где работает это лицо.

Защита лиц, сообщающих информацию, является той сферой, где действует мощный пласт международных стандартов. В Статье 33 КПК ООН устанавливается требование к каждому Государству-участнику «рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с

преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого несправедливого обращения». Положения о защите лиц, сообщающих информацию, также включены в конвенции Совета Европы о борьбе с коррупцией.⁴³

Рекомендательные стандарты имеют еще более долгую историю. В Руководящих принципах предусмотрена «защита людей, которые помогают властям в борьбе с коррупцией». В соответствии с Рекомендацией ОЭСР по совершенствованию этики поведения на государственной службе, включающая в себя принципы поддержания этики на государственной службе, «государственным служащим необходимо знать свои права и обязанности в том, что касается выявления ими фактических или предполагаемых правонарушений на государственной службе. Для этих ситуаций должны быть предусмотрены четкие правила и процедуры, которых должны придерживаться должностные лица, и официально утвержденная иерархия ответственности. Государственным служащим также необходимо знать, какая защита будет предоставлена им в случае разоблачения ими правонарушений».⁴⁴ В Рекомендации ОЭСР о дальнейшей борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых советуетеся организовать легко доступные каналы для сообщения о фактах подозреваемого подкупа, соответствующие меры содействия сообщению информации государственными должностными лицами и надлежащие меры для защиты работников государственного и частного секторов, сообщивших о случаях подозреваемого подкупа, от дискриминации или дисциплинарных действий.⁴⁵ Позже со стороны «Группы двадцати» также был предложен ряд руководящих принципов и примеров передовой практики укрепления защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции.

В этом направлении, Советом Европы был разработан новейший инструмент рекомендательного характера - Рекомендация Комитета министров для Государств-членов CM/Rec(2014)7 о защите информаторов, которая была принята 30 апреля 2014 года. В документе содержится рекомендация о разработке и создании нормативных, законодательных и судебных основ, устанавливающих правила защиты прав и интересов информаторов, включая, по мере необходимости, коллективные трудовые соглашения, чтобы способствовать сообщению и обнародованию информации, касающейся общественных интересов. Она также распространяется как на государственный, так и частный секторы и предполагает, среди прочего, обеспечить четкие каналы для сообщения информации, касающейся общественных интересов (в том числе, сообщение информации внутри организации или предприятия, сообщение информации соответствующим государственным контролирующим органам, правоохранительным и надзорным органам, обнародование информации, например, журналисту или члену парламента).⁴⁶

Часть II.

Успешные меры предупреждения коррупции, выполненные в Восточной Европе и Центральной Азии

Глава 4.

Применение результатов исследований в области коррупции в процессе выработки политики борьбы с коррупцией

Проводится значительное число исследований о тенденциях в коррупции и коррупции в разных секторах, а также опросов общественного мнения о степени коррупции и отношении к ней. Результаты исследований в области коррупции все больше используются в стратегиях по борьбе с коррупцией, но методы применения результатов таких исследований в процессе разработки новых стратегий по борьбе с коррупцией или для количественного определения воздействия принятых мер все еще представляют сложность для стран АКС.

Органы власти довольно часто **инициируют исследования по вопросам коррупции и восприятию коррупции** населением в целом или отдельными группами, например, предпринимателями или государственными служащими. В качестве одного из примеров можно упомянуть исследование среди населения и государственных служащих, в том числе и восприятия коррупции, проведенное правительством **Грузии** в 2009 году.⁴⁷ В 2011-2012 гг., в Грузии при финансировании ЕС было проведено Исследование по проблеме преступности и безопасности, в котором измерялся уровень виктимизации и восприятия, связанные с преступлениями, в том числе, с коррупционным опытом и аспектами восприятия коррупции.

Во многих странах региона инициируются исследования коррупции, например, в **Армении, Латвии, Литвы, Македонии, Монголии, Румынии, Словении, Черногории** и **Эстонии**. В 2014 году, по заказу Министерства экономики **Кыргызской Республики** было проведено комплексное исследование «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и пути решения». В ходе масштабного опроса 2000 граждан, 350 компаний, 400 частных предпринимателей и 50 институтов гражданского общества и эксперты представили независимый анализ причин, уровня и масштаба коррупции в стране. Результаты исследования были использованы для разработки нового государственного плана действий по борьбе с коррупцией на 2015-2017 гг.⁴⁸

К интересным примерам дальнейшего использования результатов исследований можно отнести результаты регулярного Исследования удовлетворенности деятельностью Верховного суда в **Грузии**. Такие исследования включают вопрос об уровне коррупции в судебной ветви власти. Исходя из ответов респондентов таких опросов рассчитывается индекс восприятия коррупции в судебной системе.

В некоторых странах внедрена надлежащая практика сбора сопоставимых **временных рядов данных** и их использования при выработке политики борьбы с коррупцией. В **Эстонии** в 2005, 2009 и 2013 гг. проводились сопоставимые опросы о роли и отношении государственной службы, в которых охватывались такие

вопросы, как факторы, формирующие мотивацию к работе, насколько серьезны, по мнению респондентов, разные виды нарушения этических норм и насколько важны конкретные меры, направленные на изменение этики на государственной службе.⁴⁹ Более того, проводится специальное исследование «Коррупция в Эстонии» (2004, 2006 и 2010 гг.), которое подготавливается регулярно и изучает восприятие, отношения и опыт в отношении коррупции среди трех целевых групп: предпринимателей, обычных граждан и государственных должностных лиц⁵⁰. Некоторые аспекты, отраженные в Стратегии Эстонии по борьбе с коррупцией на 2013-2020 гг., вытекают из данных, полученных в результате этого исследования (например, на какие группы следует, в основном, направить мероприятия по повышению осведомленности).

В Латвии, «Transparency International» и в дальнейшем Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (KNAB) инициировали репрезентативные опросы населения в 1999, 2005, 2007 и 2012 гг. с одинаковым, а в следствие этого, сопоставимым количеством вопросов. Опросы выявили распространенные отношения к коррупции (например, отношение к утверждению о том, что с нравственной точки зрения оправдано давать взятки, потому что все это делают) и опыт неформальных платежей или использование связей при ведении дел с отдельными государственными органами или получение определенных услуг, например, в здравоохранении.⁵¹

Анкетные выявили различные способы использования результатов исследований. Результаты исследования и анализа практически всегда публикуются. Будучи наиболее базовым способом использования результатов исследований, публикации могут носить прикладной характер с огромным потенциалом для применения. Например, в Азербайджане, Управлением по борьбе с коррупцией было опубликовано методическое пособие «Коррупционные преступления: выявление, расследование и публичное преследование» в 2012 г. и «Противодействие коррупции: институциональные меры и уголовное преследование» в 2013 г. Несколько странами сообщалось, что результаты исследований были представлены государственным органам на рассмотрение или обсуждение. Например, в Монголии данные о Индексе коррупции Монголии за полугодие подаются на рассмотрение парламенту и другим центральным и местным государственным органам.

К непосредственному применению данных относится **оценка реализации стратегий по борьбе с коррупцией и включение результатов исследований и рекомендаций в новые стратегии**, планы и законопроекты. Например, Государственная комиссия по предупреждению коррупции (SCPC) и «Transparency International» в БЮРМ провели качественный анализ нескольких секторов, охваченных Государственной программой по предупреждению и подавлению коррупции и конфликта интересов на 2011-2015 годы. Подход состоит в том, что проводится анализ правовых основ, кабинетное исследование существующей практики в секторе, углубленные интервью с заинтересованными сторонами, начисление баллов по индикаторам на основе данных и рекомендаций. В дополнение к качественному анализу, SCPC были инициированы опросы с целью выявления восприятия коррупции среди населения по отдельным секторам, охваченным Государственной программой.⁵² Данные, полученные как в результате анализа, так и опросов, были использованы для оценки реализации государственной программы, а также для определения дальнейших этапов деятельности и мероприятий по предупреждению коррупции.

Вставка 4. Эстония: Результаты опросов использованы в качестве индикаторов для стратегии по борьбе с коррупцией

План действий Стратегии Эстонии по борьбе с коррупцией на 2013-2020 гг.

Задача 1: Повышение осведомленности о коррупции.

Мера 1.2: Формирование антикоррупционных позиций и повышение осведомленности в публичном секторе.

Мероприятия: Новые учебные программы для целевых групп в государственном секторе, обновление электронных учебных материалов, обновление справочника о конфликте интересов.

Индикаторы на основе результатов исследования, использованные для оценки реализации Меры 1.2:

- Доля сотрудников государственного сектора, осуждающих коррупцию (78%);
- Доля сотрудников государственного сектора, признающих коррупционные действия (84%);
- Процентное соотношение должностных лиц, считающих получение выгоды при оказании государственных услуг грубым правонарушением (96%).

Источник: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf

В анкете, представленной **Кыргызской Республикой** дается конкретный пример использования анонимных опросников среди пациентов территориальных организаций здравоохранения с 2012 года с целью дальнейшей разработки мероприятий по борьбе с коррупцией в системе здравоохранения. Еще один конкретный пример можно привести из **Молдовы**, где Верховный суд издал рекомендацию для судов об отдельных вопросах, связанных с назначением уголовных наказаний по делам о коррупции, на основе анализа практики вынесения приговоров по уголовным делам о коррупции, проведенного Национальным центром по борьбе с коррупцией совместно с партнерами. Согласно информации, представленной **Арменией**, Комиссией по этике высокопоставленных должностных лиц проводился опрос с целью создания карты практики совмещения работы на высоких государственных постах и других оплачиваемых должностях. Результаты опроса показали, что многие высокопоставленные должностные лица совмещают свою должность с постами в советах директоров государственных предприятий, где они получают высокую заработную плату и премии. С целью урегулирования такого положения были внесены поправки в Закон «О государственной службе», чтобы позволить высокопоставленным должностным лицам совмещать такие должности, но при условии, что они не получают никакого вознаграждения, компенсаций, социальных и других выгод от совмещаемой должности.

Вставка 5. Сербия: Оценка планов обеспечения добропорядочности на основе опыта потребителей услуг – здравоохранение, местные органы самоуправления и судебная система

Закон «Об Агентстве по борьбе с коррупцией» (АБК) предусматривает обязательства по внедрению планов по обеспечению добропорядочности в деятельность государственных органов Сербии. Согласно оценкам, примерно 5000 государственных органов Сербии имеют юридическое обязательство по внедрению таких планов в свою деятельность. АБК осуществляет надзор за процессом внедрения планов обеспечения добропорядочности и оценку качества планов. Для государственных органов определен крайний срок 31 мая 2013 года для принятия планов обеспечения добропорядочности. После этого, должна была последовать реализация и

оценка планов.

АБК осуществило контроль за правильностью исполнения планов обеспечения добропорядочности в системе здравоохранения, системе местных органов самоуправления и судебной системе путем анализа опыта пользователей, а также опыта сотрудников вышеуказанных учреждений. Например, с целью контроля за правильностью исполнения планов в системе здравоохранения были проведены интервью с 1452 потребителями услуг, оказываемыми медицинскими центрами, стационарами/клиническими центрами и отделениями Республиканского института страхования здоровья.

Основная гипотеза замысла исследования заключается в том, что укрепление добросовестности государственных органов и их сотрудников ведет к повышению качества и расширению перечня услуг, оказываемых гражданам. Иначе говоря, добропорядочность способствует логично и рационально организовать оказание услуг и выполнить задачи учреждения по удовлетворению потребностей и интересов граждан - причины, по которым изначально было основано само учреждение. Другими словами, если потребители услуг, оказываемых учреждением – по разным причинам и с разной степенью сложности и объемах – затрудняются в удовлетворении своих потребностей и интересов, то это может быть признаком недостатка добропорядочности учреждения. Однако это может происходить по причинам, которые могут корениться не только в одном конкретном учреждении (например, добропорядочность и качество работы персонала, внутренняя организация деятельности, существование четких процедур), но и в более широкой нормативной базе и контексте, в рамках которых осуществляются компетенции учреждения в отношении гражданского населения и не всегда могут быть подвластны учреждению.

Несомненно, граждане не всегда осведомлены о причинах, по которым услуга не была им оказана или оказана недостаточно хорошо. Поэтому возможное отсутствие добропорядочности и связанные с этим причины будут проанализированы с помощью других методов, в первую очередь, путем анализа планов обеспечения добропорядочности, принятые государственными органами и согласно которым они должны осуществлять свою деятельность. На данный момент акцент в этом механизме контроля ставится на анализ ответов потребителей услуг с целью проверки объективности самооценки учреждений в отношении коррупционных рисков, независимо от того, где появляются причины для таких рисков.

Подлинная ценность полученных данных станет более очевидной после того, как АКБ выполнит анализ планов обеспечения добропорядочности и сравнит их результатами исследования среди потребителей услуг. Кроме того, изучения опыта потребителей услуг тоже имеет свою ценность, потому что показывает, каким образом и в каких сферах необходимо укрепить добропорядочности с точки зрения потребителей услуг, оказываемых учреждениями.

Источник: Материал, представленный Сербией в 2014 году.

Помимо вышесказанного, полученные данные можно использовать для разработки **коммуникационной стратегии** как в случае **Черногории**, где опрос общественного мнения в 2014 году показал, что население на севере страны меньше всего осведомлено о мандате Управления по антикоррупционной инициативе (DACI) и последней кампании, проведенной управлением, в то время, как населения юга страны меньше всего знало о способах сообщения о фактах коррупции. Полученные данные были учтены в коммуникационной стратегии DACI.

Интересным нововведением является сотрудничество между Комиссией по предупреждению коррупции **Словении** и Институтом имени Йозефа Стефана в целях разработки методов углубленной **аналитики и моделирования крупных массивов данных** для выявления, например, конфликтов интересов в случае, когда связи компаний с государственными служащими существуют в сложной сети «молчаливых» партнеров или иным образом скрыты в изолированных корпоративных сетях.⁵³

В анкетах не приводятся трудности, связанные с исследованиями, анализом и использованием их результатов в борьбе с коррупцией. Известны опасения по поводу обоснованности обследований для оценки фактического уровня коррупции известны (например, вопрос о том, как восприятие коррупции отражает реальную ситуацию с коррупцией). Ввиду того, что они широко обсуждались в других документах, нет необходимости их рассматривать в данном отчете. Регулярно возникающий аспект финансирования исследований касается вопроса о содействии со стороны международных участников. Несмотря на то, что такое содействие может оказаться ценным в борьбе с коррупцией, потенциальной проблемой является способность стран обеспечить устойчивость исследований в случае прекращения финансирования со стороны международных доноров. По всей видимости, практическая польза исследований больше там, где исследования четко взаимосвязаны с конкретными стратегиями по предупреждению коррупции, например, с теми, которые направлены на систематическое выявление изменений в тех сферах, на которые нацелены меры по борьбе с коррупцией. Тем не менее, в странах, где все еще нужен стимул для общих публичных дебатов о коррупции, результаты картирования общей обстановки с коррупцией уже сами по себе могут привлечь внимание к этому вопросу.

Глава 5.

Антикоррупционная экспертиза правовых актов

Законодательство многих стран Восточной Европы и Центральной Азии предусматривает какой-либо способ антикоррупционной экспертизы нормативных актов. Например, согласно данным анкеты, представленной Исследовательским фондом «Конституция» в **Азербайджане**, Закон «О нормативно-правовых актах» формирует правовую основу для экспертизы нормативных актов (и их проектов). Вопросы нецелевого использования средств и меры по борьбе коррупцией являются обязательными элементами экспертизы. Подготовка дальнейших правил антикоррупционной экспертизы нормативных актов включается национальные планы действий по борьбе с коррупцией. В **Словении**, в соответствии с Актом о добропорядочности и предупреждении коррупции, Комиссия по предупреждению коррупции должна «давать свое заключение по проектам законов и других нормативных актов до их обсуждения в Правительстве, в частности, на предмет совместимости положений, содержащихся в проектах законов и других нормативных актов, с требованиями законов и нормативных актов, регламентирующих предупреждение коррупции и предотвращение, а также разрешение конфликтов интересов».⁵⁴ В обеих странах, такая экспертиза носит **обязательный** характер, имея законную силу (тем не менее, это не предполагает того, что заключения по оценке обязательны для исполнения). Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных актов носит обязательный характер и в других странах, например, в **Армении, Кыргызской Республике и Узбекистане**.

В ряде стран, антикоррупционная оценка предусмотрена законом, но **не носит обязательный** характер применительно ко всем новым законопроектам, например, в **Литве и Сербии**. В некоторых странах также проводится скрининг **действующего законодательства**, например, в **Литве**. В **Украине** внедрена экспертиза действующих нормативно-правовых согласно установленному ежегодному плану.⁵⁵

Вставка 6. Молдова: Комплексная антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов практикуется с 2006 года

Молдова осуществляет и совершенствует всеобъемлющую практику антикоррупционной экспертизы законодательства с 2006 года. Согласно закону «О законодательных актах» антикоррупционная экспертиза «обязательна для всех проектов законодательных актов». Закон «О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления» гласит, что «проект нормативного акта Правительства подлежит в обязательном порядке антикоррупционной экспертизе с целью проверки соответствия его национальным и международным антикоррупционным стандартам, а также с целью предупреждения появления новых положений, благоприятствующих или могущих благоприятствовать коррупции».

В соответствии с законом «О Национальном центре по борьбе с коррупцией» (НАС), его функция заключается в «осуществлении антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов и проектов нормативных актов Правительства и установления соответствия их государственной политике по предупреждению и пресечению коррупции». НАС также разработал собственную методологию в тесном сотрудничестве с организацией гражданского общества Центр анализа и предупреждения коррупции (САРС).

Методология, используемая САРС, описана в «Пособии о проведении антикоррупционной экспертизы проектов законодательных и иных нормативных актов» 2007 года (практически идентична официальной методологии НАС). Пособие разделено на две части.

В первой главе даются краткие определения таким понятиям, как «элементы коррупциогенности» в законодательстве (т.е., нормативные предписания, способствующие или которые могут способствовать коррупционным деяниям). В ней также перечислены все категории проектов законодательных актов и нормативных актов, подлежащих экспертизе. Кроме того, в этой главе подчеркиваются особенности проведения экспертизы для каждой из категорий.

Вторая глава Пособия посвящена непосредственно «Антикоррупционной экспертизе». В ней изложены необходимые подготовительные процедуры анализа, в частности:

- на какие источники информации должна полагаться экспертиза;
- другое законодательство, которое следует учесть при проведении экспертизы;
- судебная практика, которая влияет на законодательство;
- статистические и социологические исследования;
- соответствующие акты Счетной палаты;
- функциональный анализ основного органа/органов, ответственных за исполнение закона.

В Разделе 4 второй главы перечислены «элементы коррупциогенности».

- Отсутствие адекватного обоснования проекта:
 - отсутствие обоснования проекта, отсутствие научного анализа последствий, др.;
 - отрицательные, противоречивые или неквалифицированные пояснительные записки или экспертизы;
 - отсутствие оценки возможных последствий;
 - оказываемое правовое воздействие.
- Продвижение интересов и выгод:
 - интересы и выгоды/ущерб группового или частного характера;
 - интересы группового характера и государственные стратегии, конституционные интересы и положения международных актов.
- Взаимодействие законопроектов и других нормативно-правовых актов:
 - отсылочные и бланкетные нормы (регулятивная компетенция);

- совместимость нормативных положений с Конституцией, Законом «О правительстве» и другими нормативными положениями;
- конфликт норм права, «лазейки» в законах.
- Порядок осуществления полномочий органов публичной власти:
 - широкие регулирующие полномочия, присущие компетенции центральных и местных органов государственного управления;
 - ситуации, когда есть параллельные полномочия;
 - компетенции по разработке актов, контролю их применения и санкционированию;
 - установление компетенции путем применения формулировок «вправе» и «может»;
 - перечисленные права должны соответствовать установленным обязанностям;
 - обязанности должны регламентироваться в достаточной мере полно и ясно, чтобы не допустить необоснованные отступления и различные толкования;
 - отсутствие или двоякость административных процедур;
 - отсутствие баланса между ответственностью и нарушением;
 - отсутствие прозрачности в функционировании органов государственной власти;
 - другие коррупциогенные элементы.

По каждому из коррупциогенных рисков, в Справочнике приводятся несколько под-категорий. В Справочнике по каждой под-категории дается объяснение и наглядный практический пример.

НАС составляет свои заключения при помощи специального программного обеспечения, предназначенного именно для этой цели. Эксперты вводят рекомендации в программу при проведении экспертизы проекта закона. Отчет генерируется программным обеспечением. Как только принимается законопроект, НАС проверяет, были ли учтены рекомендации и таким образом, программа способствует мониторингу соответствия требованиям.

Согласно закону, автор законопроекта должен рассмотреть возможность проведения экспертизы и «в случае противоречий, орган составивший проект нормативного акта организует дебаты с участием учреждений и органов, заинтересованных в принятии решения на основе взаимно приемлемых принципов. В других случаях, проект должен содержать точку зрения органа, разработавшего его и перечень противоречий прилагается в виде таблицы с обоснованием для отклонения предложений и пояснительные записки». С практической точки зрения, интересен вопрос о срочности законодательной нормы. В Молдове, Парламент решил этот вопрос, определив для НАС укороченный трехдневный срок для проведения экспертизы.

НАС подготовил заключения об антикоррупционной экспертизе 338 законопроектов в первом полугодии 2014 года. Несмотря на обязательность экспертизы, 144 законопроекта, инициированные депутатами парламента не были направлены на антикоррупционную экспертизу. Следовательно, НАС выполняет свои обязанности по проведению антикоррупционной экспертизы только 70% проектов. Согласно заключениям антикоррупционной экспертизы, в 35% недостаточно обоснований для их продвижения, в то время как 7% не выполняют правила прозрачности в процессе принятия решений. В половине проектов, осуществление которых предусматривает финансовые издержки, не были указаны источники финансирования. Четверть законопроектов касалась регулирования предпринимательской деятельности. Все же, несмотря на тот факт, что анализ последствий регулирующего воздействия является требованием в таких случаях, такой анализ проводился только в 2% законопроектов.

Из числа законопроектов, по которым НАС проводил экспертизу, 15% продвигали интересы определенных групп или отдельных лиц и могли ущемить права и интересы общественности. К коррупционным рискам, наиболее часто выявляемым НАС, относятся излишние дискреционные полномочия при исполнении административной должности (37%), противоречивые положения (22%) и двоякие лингвистические формулировки (14%), позволяющие государственным должностным лицам неправомерно толковать закон. В то же время, именно по этим категориям авторы законопроектов чаще всего принимали рекомендации НАС. В целом, эффективность

антикоррупционной экспертизы НАС характеризуется уровнем принятия рекомендаций НАС, равным 68,5%.

Источник: Выдержки из Норре, Т. (2014), *Anti-Corruption Assessment of Laws (Антикоррупционная экспертиза законов)*, с. 70-78.

Вставка 7. Армения: «Регулирующая гильотина»

Помимо *антикоррупционного скрининга* законопроектов, «регулирующая гильотина» представляет собой еще один инструмент, который может смягчить влияние коррупционных рисков. Он используется в **Армении** с 2011 г., где при помощи Офиса ОБСЕ в Ереване и консорциума многочисленных доноров, Национальный центр по урегулированию законодательства проводит анализ регламентов на предмет их *законности, удобства использования и необходимости* и затем выявляет устаревшие или ненужные регламенты и предлагает Совету по реформам их отменить, объединить их действующими регламентами или же заменить их другими регламентами.

Целью проекта был анализ более 2500 законодательных актов, содержащих регуляторные нормы, из общего числа 26000 правовых инструментов за 24 месяца. Политическая цель заключалась в снижении на 50% связанные с соблюдением законодательства издержки компаний по 17 секторам национальной экономики (к июлю 2014 г. была проанализирована ситуация в 8 из них). Было разработано специализированное программное приложение под названием «e-Guillotine» («Электронная гильотина») с базой данных компаний и законодательных актов, регулирующих их деятельность. Каждый регламент анализировался трижды: министерствами, ассоциациями предпринимателей, ННО и частными компаниями, а также отделом, ответственным за реализацию проекта «Регулирующая гильотина» согласно контрольному перечню из трех вопросов: Законен ли регламент? Есть в нем необходимость в будущем в Армении? Благоприятен ли он для развития бизнеса?

По состоянию на текущий момент были отменены или изменены и дополнены около 1100 регламентов и регулирующих актов; так, например, были отменены трудовые книжки, объединены лицензии на газ и электроэнергию, упрощены правила прохождения медосмотра для водителей такси и т.д. В беседах с представителями бизнеса на местах они подтверждали, что этот проект до некоторой степени упрощает регулирование; однако они настоятельно указывали на необходимость дальнейшего упрощения регулирующих актов и повышения прозрачности и эффективности процесса оказания государственных услуг во всех секторах.

Источники: Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Армения. Отчет о третьем раунде мониторинга, 8-10 октября 2014, с. 57, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Armenia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>; Сукиасян Т. (2014 г.), Презентация «Регулирующая гильотина в Армении как мера предупреждения коррупции» на региональном семинаре для экспертов по предупреждению коррупции в г. Тирана, Албания, 26-27 июня 2014 г.

Особенно сложно оценить эффективность антикоррупционной экспертизы законодательных актов ввиду того, что она в значительной степени зависит от качества проводимой экспертизы, которое невозможно оценить, исходя из вторичного анализа опубликованных источников и степени принятия хорошо обоснованных выводов экспертизы. На самом базовом уровне, *подробные юридические требования* к проведению антикоррупционной экспертизы и принятие их во внимание могут рассматриваться, как признаки прочной системы, «судя по ее внешним признакам». Например, в **Кыргызской Республике** для мониторинга, проводимого в рамках Стамбульского плана действий, были определены следующие элементы экспертизы:

- Требование о том, что проекты нормативных правовых актов должны проходить различные виды «научной экспертизы»;
- С 2008 года, антикоррупционная экспертиза обязательна для законопроектов, регулирующих конституционные права и полномочия государственных органов власти;
- Согласно процедурным правилам, принятым Парламентом в октябре 2011 года, все поданные в парламент законопроекты должны включать в себя описание их воздействия на коррупцию;
- Экспертное управление аппарата Парламента готовит антикоррупционную оценку законопроекта, поправок, внесенных в законопроект и измененного законопроекта с учетом возражений Президента (если они были);
- Регламент Парламента также позволяет независимым экспертам и организациям гражданского общества представлять свои оценки законопроектов, в том числе по антикоррупционным вопросам; данные оценки должны быть рассмотрены соответствующей комиссией с участием лиц, проводивших оценку; затем комиссия готовит обоснованный ответ с объяснением, почему содержащиеся в оценке предложения были приняты или отвергнуты;
- В декабре 2010 года Правительство Кыргызстана одобрило Инструкцию о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов;
- Не хватает требования публиковать результаты антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов и проводить экспертизу действующих правовых актов.⁵⁶

Однако наличие юридических требований к проведению антикоррупционной экспертизы не является автоматической гарантией правильного и фактического выявления коррупционных рисков, а также то, что выводы анализа принимаются во внимание. В целом, немного существует данных о крупном успехе систем антикоррупционной экспертизы. В **Российской Федерации**, отдельный закон регулирует проведение антикоррупционной экспертизы («Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ).⁵⁷ Закон устанавливает основы антикоррупционной экспертизы государственными органами и независимой оценки аккредитованными институтами гражданского общества и гражданами. Небольшое исследование сотрудников государственной прокуратуры в одном из регионов Российской Федерации показало смешанные результаты в 2012 году. Респондентам были заданы вопросы о том, насколько уровень коррупции изменился в одной или другой сфере после устранения из нормативных правовых актов факторов, способствующих коррупции. Девять респондентов ответили, что это привело к фактическому снижению уровня коррупции, в то время как 11 респондентов утверждали, что это не повлияло на уровень коррупции.⁵⁸

Имеющиеся данные показывают, что результаты антикоррупционной экспертизы внедрены в принимаемое законодательство и, поэтому, оказывают **воздействие**, по крайней мере в некоторых из охваченных стран. Согласно данным анкеты **Молдовы**, в 2013 году проводилась антикоррупционная экспертиза 319

законопроектов и 214 проектов нормативных актов. Из числа всех законопроектов, в 28% содержались неясные лингвистические формулировки, в 31% – излишние дискреционные полномочия государственных властей, а в 13% – *ссылочные и отсылочные нормы*. Примерно из 470 коррупционных факторов, 68% были приняты во внимание и исключены из законопроектов. Эти статистические данные были получены, в частности, благодаря инновационному программному обеспечению, внедренному в 2009 году, которое используется для проведения антикоррупционной экспертизы и получения статистической информации (см. Вставку б). В Отчете о мониторинге **Узбекистана** в рамках АКС ОЭСР 2012 года говорится о том, что на основании обязательной экспертизы проектов нормативно-правовых актов на предмет наличия коррупционных рисков «осуществляется разработка конкретных предложений, которые передаются в соответствующие органы, и были инициированы многие изменения в законодательстве (например, в Кодексе об административной ответственности было уточнено положение о штрафах за нарушения правил дорожного движения, вопрос освобождения от административной ответственности был передан в компетенцию судов, более четко прописаны положения об электронных налоговых декларациях и других документах, о службе «единого окна» при декларировании доходов и т.д.)».⁵⁹ В **Литве**, Служба специальных расследований (SIS) проводит антикоррупционную экспертизу действующего законодательства или проектов законов по собственной инициативе или по поручению Президента, Спикера Парламента, Премьер-министра, парламентского комитета, комиссии или фракции (Параграф 2, Раздел 8, Закон «О предупреждении коррупции»⁶⁰). Это выполняется согласно регламенту, установленному Директором SIS.⁶¹ В 2011 году, SIS осуществила анализ 203 законов и нормативных актов и их проектов, в 2012 году – 220, в 2013 году – 180.⁶² Европейская Комиссия отметила два случая, когда Президент наложил вето на законопроект, которые получил возражения SIS.⁶³

В некоторых ситуациях необязательный характер результатов антикоррупционной экспертизы может привести к расстройству планов. Анализ антикоррупционной экспертизы в контексте региональных программ по борьбе с коррупцией, проведенный в 2012 году в **Российской Федерации**, выявил низкую эффективность независимой экспертизы. В некоторых регионах не отмечено никакого взаимодействия между независимыми экспертами и специальными органами государственной власти. На федеральном уровне, не определены требования к лицам, изъявившим желание получить аккредитацию, и сроки для проведения независимой экспертизы. Типичными упущениями государственных органов являются неопубликование нормативно-правовых актов и невыполнение требования о рассмотрении заключений результатов независимой экспертизы и направлении мотивированного ответа.⁶⁴ Тем не менее, все эти трудности можно преодолеть, если органами власти будет признана значимость как негосударственных, так и официальных антикоррупционных экспертиз законодательства.

Полная экспертиза соответствующего законодательства требует существенных ресурсов. Там, где обязательная экспертиза была внедрена относительно недавно, отсутствие экспертизы действующего законодательства может оставить значительные риски и несоответствия. Зачастую бывает нереалистично стремиться к экспертизе всех законов и нормативных положений. Поэтому с целью определения нормативных положений, которые требуют изменений, можно также

воспользоваться результатами оценки коррупционных рисков, там где она проводится в государственной администрации.

Вставка 8. Литва: Орган по борьбе с коррупцией проводит оценку коррупционных рисков в различных секторах

Здравоохранение. Орган по борьбе с коррупцией в Литве, Служба специальных расследований (SIS) провела антикоррупционную экспертизу законодательных актов и проектов, связанных с возмещением средств на приобретение эндопротезов суставов. Со стороны SIS было предложено усовершенствовать процедуру, согласно которой пациент, который должен пройти плановую операцию по эндопротезированию сустава, приобретает эндопротез на собственные средства, чтобы не становиться в очередь для получения эндопротеза. SIS неоднократно рекомендовала установить конкретные сроки проведения операции и уведомления Государственного фонда пациентов о пациентах, не явившихся на операцию и др. SIS было выявлено, что не существует критерия для со-финансирования приобретения эндопротеза или отказа в возмещении средств. Следовательно, в отношении возмещения издержек могут приниматься довольно противоречивые решения. Министерством здравоохранения были учтены рекомендации SIS и внесены изменения в описание данной процедуры.

Государственные закупки в деятельности политических партий. SIS провела антикоррупционную экспертизу проекта поправок для внесения в Статью 4(2) Закона «О государственных закупках» (№ XIP-4024). В проекте поправок предусматривалось, что процедуры осуществления государственных закупок не распространяются на закупки, организованные политическими партиями и политическими кампаниями. По мнению SIS, такие положения неверны с антикоррупционной точки зрения. Исключения, распространяющиеся на политические партии и участников политической кампании, противоречат главным принципам Закона «О государственных закупках» и основному смыслу государственных закупок, т.е., обеспечению прозрачности закупок, осуществляемых на средства государственного бюджета. Комитет по экономике Сейма отклонил предложения SIS. Президент республики наложил вето на законопроект и Сеймом был принят закон только с незначительными поправками.

Территориальное планирование. SIS провела антикоррупционную экспертизу проекта Закона о внесении изменений в Закон «О территориальном планировании» (№ XIP-3897). Согласно мнению SIS, специальные процедуры, распространяющиеся на территориальное планирование в рамках проектов национального значения, не гарантируют защиту государственных интересов, поэтому представляют проблемы антикоррупционного характера. Законопроект позволяет застройщикам по специальным территориальным планам игнорировать комментарии, полученные от компетентных органов о положениях и условиях такого планирования. SIS отметила, что не было дано точного определения участию общественности в планировании территорий. Более того, процедура опубликования специального планирования по проектам национального значения не были приведены в соответствие с другими положениями Закона «О территориальном планировании», что открывало возможность для разного толкования положений.

Сектор энергетики. SIS провела антикоррупционную экспертизу Описания процедуры использования возобновляемых источников, одобренных Постановлением Правительства (№ 827) от 4 июля 2012 года. Согласно заключению SIS, в описании создавались возможности для злоупотреблений при приобретении излишка энергии, полученной за счет возобновляемых источников, резервировании электроэнергии и мощности электрической сети, участии в аукционах производителей электроэнергии за счет использования возобновляемых источников. SIS также выявила отсутствие правовых актов, регулирующих использование электричества теплогенераторами. SIS представила свои комментарии и предложения Министерству энергетики.

Источник: Отчет Службы специальных расследований Республики Литва о результатах деятельности за 2012 г., с.31-33. http://www.stt.lt/documents/Ataskaita_2012_EN.pdf

Глава 6.

Оценка коррупционных рисков в государственных учреждениях

Анализ анкет показывает, что *общегосударственные обязательства* или, по крайней мере, *официально утвержденные методологии* проведения оценки коррупционных рисков существуют во многих странах. В целом ряде стран разработаны и внедрены довольно сложные подходы к оценке рисков. Среди стран АКС, правительства которых представили анкеты, **Болгария** и **Литва** являются примерами стран, где применяются довольно усложненные подходы к оценке.

В **Болгарии** коррупционные риски в исполнительных органах оцениваются в соответствии с Методологией оценки коррупционных рисков, утвержденной Премьер-министром.⁶⁵ В методологии определены четыре категории индикаторов коррупционного риска – объективные (например, монопольное положение в администрации – автономное принятие решений), субъективные (например, незнание нормативных актов, относящихся к деятельности администрации), внутренние (например, недостаточный административный потенциал или отсутствие действенного контроля) и внешние (например, частое внесение изменений в законодательство). Инспекции, созданные в министерствах и других ведомствах, планируют проведение оценки и классифицируют степени риска как низкие, средние или высокие. Степень риска определяется при помощи простой формулы (риск высокий, когда есть более половины условий риска, средний – существование более одной третьей условий риска, и низкий – существование менее половины условий риска). В зависимости от степени такого риска, предлагаются меры по управлению рисками. Мероприятия, выполняемые в отделах со средним или высоким уровнем риска, подлежат регулярному мониторингу.

Например в 2013 году, Инспекцией Министерства здравоохранения были определены следующие сферы деятельности для мониторинга: режим выдачи разрешений, аккредитация медицинских учреждений, субсидирование деятельности медицинских учреждений, оказывающих услуги за пределами охвата обязательным медицинским страхованием, обучение в аспирантуре, нормативные акты для регламентирования (оптимизации) комплекса медицинских услуг, которые финансируются Национальным фондом медицинского страхования с целью сокращения неформальных платежей, мероприятия, связанные с управлением общественными компаниями и проведением конкурсов для выбора членов в руководящие органы компании, экспертиза постоянной и временной нетрудоспособности и управление медицинскими учреждениями.

На основе оценки коррупционных рисков, предлагаются такие меры, как сбор подписей сотрудников по соответствующим процедурам с целью гарантии их осведомленности о правилах, внедрение или совершенствование систем непрерывного мониторинга и анализа коррупционных рисков в администрации и

сообщение о результатах их деятельности, совершенствование организации деятельности при помощи правил, обеспечивающих мобильность и ротацию персонала, задействованного в процессах, которые особенно подвержены коррупционному давлению (комиссии по государственным закупкам, предоставление льгот, оценки, разрешения и др.), совершенствование систем огласки информации или доступа, созданных для сбора сообщений о коррупции, результатах последующих инспекций и действий, предпринятых в случае нарушений.⁶⁶

Оценка коррупционных рисков, по всей видимости, играет значительную роль также и в **Литве**. Закон «О предотвращении коррупции» определяет анализ коррупционных рисков как «анализ коррупционных рисков в деятельности государственных или муниципальных учреждений, который выполняется согласно процедуре, предписанной Правительством, и представление мотивированных выводов о разработке программы по борьбе с коррупцией и предложения по содержанию такой программы; рекомендации, касающиеся других мер по предупреждению коррупции для государственных и муниципальных учреждений, которые несут ответственность за выполнение таких мер».⁶⁷

Процесс состоит из двух этапов. Все государственные и муниципальные учреждения должны определить вероятность проявления коррупции согласно установленным критериям. Они направляют полученную информацию в SIS. В сферах деятельности, которые особо подвержены коррупции, может быть проведен анализ коррупционных рисков. Служба специальных расследований примет решение о необходимости проведения анализа коррупционных рисков в отдельных областях (опять же, исходя из критериев, предусмотренных в законе). Служба проведен анализ в соответствии с порядком, установленным Правительством.

При проведении анализа коррупционных рисков, учитывается следующее:

- обоснованные заключения о вероятности коррупции и соответствующая информация;
- результаты социологических опросов;
- возможность принятия решений о государственных средствах и других активах одним сотрудником;
- расстояние, на котором находятся сотрудники и подразделения от центрального отдела;
- степень самостоятельности и усмотрения (дискреционные полномочия) сотрудников при принятии решений;
- уровень мониторинга сотрудников и структурных подразделений;
- требования к соблюдению обычного порядка работы;
- уровень ротации сотрудников (циклические изменения);
- требования к документации, распространяющиеся на выполняемые операции и заключаемые сделки;
- внешний и внутренний аудит государственных и муниципальных учреждений;
- основы для принятия и оценки законодательства;

- другая информация, которая может привести к возникновению коррупции.⁶⁸

Ежегодно, Служба специальных расследований проводит анализ коррупционных рисков, примерно, в 10-15 государственных или муниципальных учреждениях.

Согласно данным анкеты, представленной **Румынией**, «оценка коррупционных рисков является предварительным условием для разработки планов по борьбе с коррупцией в рамках Национальной стратегии по борьбе с коррупцией на 2012-2015 гг. [..]. Каждому учреждению требовалось определить характерные для него риски и уязвимые стороны, а также меры по устранению уязвимых сторон учреждения». Более того, государственные учреждения должны внедрять системы внутреннего / управленческого контроля при помощи стандартов, которые, среди прочего, касаются этики и добропорядочности и особо ответственных должностей.

Вставка 9. Литва: Примеры результатов анализа коррупционного риска, проведенного в 2012 году

Муниципалитет г. Вильнюс: администрация жилья социального найма

Служба специальных расследований Литвы (SIS) выявила, что деятельность муниципалитета г. Вильнюс регулируется в недостаточной степени в отношении перечня лиц, имеющих право получить жилье социального найма; порядок информирования лиц о принятых решениях и переносе из одного перечня в другой является неполным; нет установленных критериев, на основе которых лицо имеет право на конкретное жилье; порядок приоритетного распределения не является полным; сроки приоритетной аренды жилья не были установлены; контроль за предоставлением социального жилья в аренду не регламентирован; порядок исключения лиц из перечня, могущих претендовать на получение жилья социального найма не был установлен.

SIS предложила устранить вышеупомянутые недостатки, определив их как факторы коррупционного риска.

Управление отходами и административный мониторинг Вильнюсского регионального департамента охраны окружающей среды при Министерстве охраны окружающей среды

SIS выявила, что правовое регулирование деятельности органов по охране окружающей среды является недостаточным: полномочия инспекторов по мониторингу слишком широкие, их действия в отношении инспекции лиц или назначении административных штрафов не контролируются соответствующим образом; правовые акты нечетко регламентируют сроки выполнения обязательных инструкций, которые выдаются инспекторами.

SIS предложила устранить вышеупомянутые недостатки, определив их как факторы коррупционного риска.

Приобретение эндопротезов бедренных и коленных суставов Государственным фондом пациентов

SIS выявила, что отдельные этапы приобретения эндопротезов бедренных и коленных суставов выполняются недостаточно прозрачно; лица, участвующие в закупке, имеют возможность защищать интересы отдельных поставщиков эндопротезов бедренных и коленных суставов.

SIS предложила разработать спецификации эндопротезов суставов, которые закупаются на средства бюджета Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС); составить список потенциальных производителей (поставщиков) эндопротезов суставов; при составлении списка эндопротезов суставов, приобретенных на средства ФОМС, установить требования к квалификации и репутации; предусмотреть личную ответственность экспертов, которые не выполняют свои функции надлежащим образом; убедиться в том, что при выборе средств закупки эндопротезов суставов за счет ФОМС, устанавливаются четкие и прозрачные мотивы для принятия решений; рассмотреть возможность осуществления государственных закупок через Центральный орган по закупкам.

Муниципалитет г. Шакай: Выдача лицензий на строительство и иных разрешений

SIS выявил, что правовые акты, регулирующие деятельность Отдела архитектуры и градостроительства, не предусматривают четкого разграничения полномочий отдела, функциональные обязанности сотрудников нечетко прописаны в должностных инструкциях; внутренние регламенты деятельности Вспомогательного подразделения муниципальной администрации содержат процедуры выдачи лицензий и разрешений, подверженные риску коррупции, ввиду того, что согласно этим процедурам сотрудники одного и того же отдела разрабатывают документы по

лицензируемым видам деятельности, выдают лицензии и осуществляют контроль за соблюдением правил лицензируемых видов деятельности; отсутствует описание некоторых процедур по выдаче лицензий данным отделом.

SIS предложила устранить вышеупомянутые недостатки, определив их как факторы коррупционного риска.

Управление исполнения наказаний: приведение в исполнение решения об условно-досрочном освобождении

SIS провела анализ действий, предпринятых Управлением исполнения наказаний и нижестоящих органов в отношении порядка исполнения решения об условно-досрочном освобождении из исправительных учреждений, порядка формулирования результатов социологических опросов, процедуры трудоустройства заключенных и процедуры оценки поведения заключенных. SIS выявила, что в отдельных случаях отсутствовали прозрачные и ясные критерии оценки, которым должно было следовать Управление исполнения наказаний и подотчетные ему органы при выполнении отдельных этапов процедур и принятии решений; в отдельных случаях не обеспечивается выполнение процедур только высококвалифицированными и авторитетными лицами.

SIS предложила устранить вышеупомянутые недостатки, определив их как факторы коррупционного риска.

Источник: Отчет Службы специальных расследований Республики Литва о результатах деятельности за 2012 г. http://www.stt.lt/documents/Ataskaita_2012_EN.pdf

В частности, в Министерстве внутренних дел (МВД) есть собственная методология управления коррупционными рисками в структуре министерства. Главное управление МВД по борьбе с коррупцией поддерживает Министерство государственных финансов, Национальное агентство по налоговому управлению, Министерство образования, Министерство здравоохранения и Национальную администрацию пенитенциарных учреждений при Министерстве юстиции в процессе внедрения единой методологии оценки коррупционных рисков с целью разработки внутренних планов обеспечения добропорядочности.

В целом, нелегко определить индикаторы воздействия на оценку рисков. Одна из причин заключается в том, что не всегда предполагается, что они окажут прямое воздействие. Скорее основная задача оценки рисков заключается в том, чтобы получить сведения для разработки планов по предупреждению коррупции или обеспечению добропорядочности (ведомственные планы рассматриваются в следующей главе). Другая причина заключается в том, что подробные отчеты о дальнейших действиях после оценки риска, либо отсутствуют как таковые, либо доступны только на национальном языке, что является еще одним препятствием для данного исследования. В основном, есть только единичные доказательства определенного воздействия, например, наблюдения Европейской Комиссии в отношении Черногории в 2012 году, согласно которым «началась реализация рекомендаций, содержащихся в оценке рисков сфер деятельности, подверженных коррупции, в частности, в сфере образования, территориального планирования и государственных закупок».⁶⁹

В **Казахстане**, Отделом анализа и выявления коррупционных риска Агентства по делам государственной службы и борьбе с коррупцией изучаются причины и условия, способствующие коррупции в деятельности государственных должностных лиц, государственных органов и организаций, и разрабатываются рекомендации для Правительства, государственных должностных лиц и государственных органов. В случае установления конкретных коррупционных

лазеек и недоработок, вносятся представления об устранении причин и условий, способствующих совершению коррупционных преступлений.⁷⁰

В Латвии, в дополнение к оценке риска, которая проводится всеми административными ведомствами, Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией провело оценку коррупционных рисков в правоохранительных органах (в Государственной пограничной службе, Государственной полиции и Таможенном совете Службы государственных доходов) и опубликовало рекомендации о предотвращении рисков в 2012 году.⁷¹

С 2014 года в Кыргызской Республике оценка коррупционных рисков и причин их возникновения проводится Секретариатом Совета обороны (при Аппарате Президента). Начиная с января 2015 года в 15 из 63 государственных учреждениях была проведена такая оценка. В 11 случаях были подготовлены планы по искоренению коррупционных рисков для этих учреждений. Положительным моментом было также то, что затем проводился независимый мониторинг реализации этих планов (посредством мониторинга реализации Правительственной программы и Плана действий по борьбе с коррупцией Министерством экономики Кыргызской Республики).

Вставка 10. Казахстан: Анализ рисков в Министерстве по чрезвычайным ситуациям

В 2008-2014 гг., Финансовой полицией было выявлено 120 преступлений, совершенных сотрудниками Министерства по чрезвычайным ситуациям (МЧС). В большинстве случаев, правонарушителями были государственные пожарные инспекторы, которые злоупотребили своим положением и просили взятки во время проведения контроля. Финансовой полицией было выявлено, что законодательство позволяет проведение инспекций на различных основаниях и способствует высокой степени подверженности пожарных инспекторов коррупции. Согласно статистическим данным, растет количество инспекций.

В ходе анализа риска было выявлено, что в случае составления графика инспекций не учитываются предыдущие проверки – плановые или внеплановые. Там, где степень риска высокий, плановые инспекции соответствия требованиям пожарной безопасности проводятся ежегодно. В таких секторах, как образование и здравоохранение, инспекции проводятся неоднократно. Действующий порядок ведет к нежелательному вмешательству в деятельность сектора предпринимательства, а также к дополнительным контактам между должностным лицом и предпринимателем, ввиду которых растет риск коррупции. Такие широкие возможности контроля свидетельствуют о неэффективности системы управления рисками в данной сфере. Правовые положения, запрещающие проведение повторных инспекций на предприятиях, где ранее проводилась проверка по одному и тому же вопросу за один и тот же период времени, не выполняются на практике.

Требование Закона «О государственном контроле и надзоре» о проведении инспекций не чаще одного раза каждые пять лет не выполняется соответствующим образом. С точки зрения Финансовой полиции, результаты первоначальной инспекции, проводимой при открытии бизнеса, должны служить основанием отказа от проведения дополнительных внеплановых аудитов территории предприятия, в том числе по запросу государственных органов, проведения встречных проверок и др. При поступлении таких запросов, службы пожарной охраны должны ссылаться на результаты первоначальной инспекции.

Исходя из вышесказанного, было рекомендовано сообщать правительству об условиях и причинах коррупции в Государственной противопожарной службе, а также предложить меры по улучшению, в частности:

- правовое предписание, запрещающее проведение внеплановых инспекций

субъектов МСБ, а при проведении таких инспекций (в связи с особыми условиями), следует принимать во внимание результаты предыдущих заключений;

- предусмотреть возможность для прохождения субъектами МСБ пожарно-технических проверок в аккредитованных организациях, чьи заключения обладают такой же силой, что и результаты инспекции, которая проводится пожарным инспектором, и исключает необходимость включения субъекта МСБ в график проведения инспекций;
- установить определенные сроки для процедуры пожарно-технической проверки государственными инспекторами и специалистами независимых организаций, исключая возможность проведения ускоренной проверки;
- рассмотреть возможность отмены института внеплановых инспекций.

Источник: Выдержки из материала, представленного Казахстаном в 2014 году.

Среди стран ОЭСР, в **Нидерландах** осуществляется интересная практика применения метода самооценки «*Self-Assessment INTegriteit*» или «SAINT». Метод представляет собой семинар, который состоит из двух этапов. Сначала, участники «выбирают наиболее уязвимые процессы на основе инвентаризации основных и вспомогательных процессов оцениваемой организации. Потом, описываются самые серьезные риски при обеспечении добропорядочности в рамках отдельных процессов». Затем «существующая в организации система обеспечения добропорядочности оценивается на предмет эффективности и адекватности». В заключении, участники составляют карту, где отображаются меры, принимаемые в системе обеспечения добропорядочности, «которые оптимально подходят для укрепления защиты уязвимых сторон, которые образуются в результате процессов наиболее подверженных коррупции».⁷² На основе результатов семинара, руководство организации может планировать и разрабатывать дальнейшие меры по укреплению добропорядочности. Целый ряд учреждений пользуются методологией «SAINT», например, Национальный Омбудсмен и Счетная палата.⁷³ Бюро обеспечения добропорядочности в Амстердаме разработало еще одну методологию под названием Индекс добросовестности (*Integriteitindex*), которая позволяет организациям определить свое положение на одной из пяти ступеней с точки зрения обеспечения добропорядочности и определить меры перехода на более высокую ступень.⁷⁴

Даже самые лучшие методы оценки рисков несовершенны. Так, отмечалось, что преимуществом методологии «SAINT» является ее оперативность, но ее могут воспринимать как поверхностную, что может, в результате привести к сомнениям о том, верно ли были выбраны процессы, подверженные наибольшему риску.⁷⁵ Согласно МВД **Румынии**, в анкете отмечаются недоработки при определении и описании коррупционных рисков, их причин и последствий на уровне структур МВД.

Справедливо полагать, что аналогичные недоработки присутствуют в меньшей или большей степени и в других государствах и их учреждениях. На протяжении нескольких лет, в ряде стран разрабатывалась совокупность методологий оценки рисков, поэтому поиск методов оценки рисков не должен представлять трудность. Скорее трудность может заключаться в обеспечении того, чтобы результаты анализов коррупционных рисков были направлены на разработку последующих мер по управлению рисками.

Глава 7.

Внутренний антикоррупционный план или план обеспечения добропорядочности в государственных учреждениях

Во многих рассматриваемых странах имеются общегосударственные *юридические обязательства и политические обязательства* (например, в форме государственных программ) или, по крайней мере, *официально одобренные методологии*, для разработки плана обеспечения добропорядочности/антикоррупционного плана государственных учреждений. А в некоторых странах особые области государственного сектора определены в качестве приоритетных. К примеру, Правительством **Армении** определены четыре основных сектора для внедрения антикоррупционных программ, включая образование, здравоохранение, государственную налоговую систему и полицию, применительно к предоставлению услуг гражданам. Были назначены лица, ответственные за разработку и внедрение стратегий и планов действий в вышеупомянутых секторах.⁷⁶

Несколько стран оказывают *методологическую поддержку* для выполнения планов по борьбе с коррупцией на уровне ведомств. В 2013 году, Министерством экономики **Кыргызской Республики** были приняты методические рекомендации для разработки и внедрения ведомственных программ и планов по борьбе с коррупцией. Согласно рекомендациям, цели программы должны быть строго определены (в соответствии со сферой внедрения программы), должны быть конкретными, измеримыми, достижимыми и актуальными. Рекомендации дают определение системе управления и контроля за осуществлением программы, этапам подготовки программы, основным направлениям противодействия коррупции (такие как совершенствование системы кадрового обеспечения (обеспечение кадровыми ресурсами) и контролю за соблюдением ограничений и запретов на государственной службе или вовлечение институтов гражданского общества в процесс противодействия коррупции в государственных органах); средствам для внедрения программы (такие как совместные мероприятия, обмен информацией и другие формы сотрудничества с органами государственной власти и местного самоуправления и с другими организациями); требованиям о предоставлении отчетности (включая отчеты об основных достигнутых результатах, запланированных, но не достигнутых результатах, анализе факторов, повлиявших на темп внедрения) и т.д.)⁷⁷

Основные элементы планов обеспечения добропорядочности также определены централизованным способом и в других странах. Отличие лишь в вопросе их внесения в закон или другие правительственные документы. В **Словении** обязательство по разработке и принятию плана обеспечения добропорядочности установлено в Законе «Об обеспечении добропорядочности и мерах по борьбе с коррупцией», который распространяется на государственные органы, органы местной власти и другие учреждения (Параграф 1, Статья 47).⁷⁸ Власти должны

сообщать Комиссии по борьбе с коррупцией о своих планах. Закон устанавливает основные элементы плана обеспечения добропорядочности: оценка коррупционных рисков в учреждении, имена лиц, ответственных за план, описание стандартных рабочих процессов и подходов к принятию решений с оценкой коррупционных рисков и предложения по укреплению добропорядочности, меры по своевременному обнаружению, предотвращению и устранению рисков коррупции (Параграф 2, Статья 47). Комиссия имеет полномочия по проверке принятия и осуществления планов. Комиссия также составляет и издает рекомендации по разработке планов обеспечения добропорядочности, проверке их осуществления и оценке добропорядочности. В **Румынии** Национальная стратегия по борьбе с коррупцией на 2012-2015 гг. предусматривает обязательство для каждого государственного учреждения по разработке собственного отраслевого плана противодействия коррупции. Согласно анкетному опросу Румынии, стратегия содержит перечень обязательных мер по борьбе с коррупцией, связанных с ними показателей эффективности, стандартную структуру плана действий и механизм координации и контроля.

Инновационный подход заключается в использовании *веб-платформ* для разработки ведомственных планов. Такой подход используется в Сербии и Черногории. В **Сербии**, государственные органы должны были принять план обеспечения добропорядочности к 31 марта 2013 года. В то время как процесс был несколько отсрочен, поддержка, оказанная Агентством по борьбе с коррупцией, представляет интерес для данного исследования. Агентство по борьбе с коррупцией разработало 69 моделей планов обеспечения добропорядочности в отношении 14 систем и сделало их доступными на сервере ведомства в качестве приложения. Учреждение может получить доступ к приложению и автоматически создать собственный план, отвечая на вопросы в проекте плана той системы, к которой относится учреждение.⁷⁹ Также было разработано веб-приложение в **Черногории**, которое поддерживает управление рисками с целью составления планов обеспечения добропорядочности. Пользователь должен заполнить подробную форму и внести риски в predetermined графы. Добавление запланированных и/или принятых мер по противодействию рискам генерирует план обеспечения добропорядочности.⁸⁰

Вставка 11. Словения: Внедрение планов обеспечения добропорядочности

Согласно Комиссии по предупреждению коррупции, главными достижениями планов обеспечения добропорядочности являются следующие моменты:

Повышение степени информированности общественности о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, конфликте интересов, получении подарков государственными должностными лицами, ограничении деловой активности, собственно планы обеспечения добропорядочности и лоббирование, не только в государственном секторе, но также и среди широкой общественности

Комиссия обучила представителей всех государственных учреждений, обязанных разработать планы обеспечения добропорядочности, уметь распознавать коррупционные риски и другие недобросовестные действия. Теперь, все государственные учреждения должны быть обучены для выполнения этой задачи;

Государственные учреждения обязаны предоставлять Комиссии план обеспечения добропорядочности. Затем, Комиссия использует информацию, содержащуюся в планах обеспечения добропорядочности, для анализа рисков для обеспечения добропорядочности и коррупции в государственном секторе и его подсекторах;

В ближайшем будущем Комиссия создаст государственный реестр коррупционных

рисков и других недобросовестных действий, которые будут полезны для расследований, проводимых Комиссией, аудиторами, инспекторами и т.д.;

Аудиторы считают план обеспечения добропорядочности дополнительным источником информации, а также инструментом для управления коррупционными рисками и другими недобросовестными действиями;

Бюро Комиссии по расследованию и надзору использует планы обеспечения добропорядочности конкретных государственных учреждений, находящихся в сфере их расследования, в качестве источника информации и инструмента для оказания влияния на подобное государственное учреждение с целью предотвращения повторного возникновения коррупционных проявлений, выявленных ими. (Комиссия может потребовать от государственного учреждения проведение оценки определенных рисков).

Источник: Анкетный опрос, представленный Комиссией по обеспечению мер по борьбе с коррупцией

Вставка 12. Латвия: Управление коррупционными рисками в Дирекции безопасности дорожного движения

Передовое управление коррупционными рисками в Латвии не обязательно присутствует в каждом государственном учреждении, однако существует несколько успешных примеров. Государственная компания «Дирекция безопасности дорожного движения» (ДБДД) осуществляет регистрацию и технический контроль дорожных транспортных средств, оценку квалификации водителей, выдачу водительских прав, а также оказывает и другие услуги. С 2004 по 2012 годы, трое сотрудников ДБДД были осуждены за коррупцию. Между тем, исследования свидетельствуют о низком уровне коррупции в сфере предоставления услуг ДБДД. В 2012 году, 92,7% респондентов, которые воспользовались услугами (регистрация или технический осмотр транспортных средств), ответили, что они не прибегали к личным связям, подаркам или неофициальным платежам. Только 0,8% респондентов сообщили о преподношении подарков или внесении неофициальной платы в размере 5 или более латвийских лат (около 7,11 евро).

ДБДД приняла тщательно продуманную Программу по борьбе с коррупцией с подробными приложениями по определенным направлениям работы – технический контроль транспортных средств, оценка квалификации водителей, регистрация транспортных средств, экономическая деятельность (закупки и т.д.), связи с общественностью, операции с наличными средствами и информационные технологии. Система использует концепцию тревожных признаков. В сфере техосмотра транспортных средств, примером таких тревожных признаков может быть нереально короткий интервал между основным и повторным техосмотрами (срок времени, который явно недостаточен для устранения недостатков, обнаруженных при первом техосмотре) или же ситуации, когда техосмотр машины одного и то же лица повторно осуществляется одним и тем же инспектором. Согласно Программе, тревожные признаки должны выявляться при помощи анализа базы данных техосмотров. Анализ видеозаписей должен использоваться для сверки того, что транспортные средства, введенные в базу данных проверок, в действительности проходили контроль. Проводятся повторные техосмотры случайно или специально отобранных транспортных средств используются с целью выявления упущений при первичном техосмотре.

Особые меры контроля предпринимаются на основании широкого диапазона сведений, получаемых, например, в ходе неофициального общения с сотрудниками ДБДД, исходя из признаков необычной деятельности, выявленных при помощи анализа баз данных ДБДД, и, даже из обсуждений водителей на онлайн форумах или рекламных объявлений, где частные лица обещают успешное решение определенных вопросов в ДБДД взамен на денежное вознаграждение. Согласована процедура действий в ситуациях, когда сотруднику предлагалась взятка.

Источники: интервью автора с Иварсом Раллерсом, Руководителем Антикоррупционного отдела ДБДД от 16 декабря 2013 года; Par korupcijas novēršanas programmu. Rīkojums, 06/12/05; Ceļu satiksmes drošības direkcija (2005), CSDD korupcijas novēršanas programmas 1. pielikums CSDD pretkorupcijas programmas pasākumi transportlīdzekļu tehniskās kontroles jomā; Corruption °C (2013), Судебная статистика по преступлениям, совершенным на государственной службе в Латвии 2004 – 2012 годов. Центр государственной политики PROVIDUS. <http://corruption-c.wikidot.com/statistics-on-> судебные заседания по делам о коррупции; Latvijas fakti un Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (2012), Attieksme pret korupciju Latvijā; http://www.knab.lv/uploads/free/attieksme_pret_korupciju_2012.pdf

К сложным задачам, связанным с планом обеспечения добропорядочности относится склонность ведомств пренебрегать такими планами после их принятия.

Согласно анкетному опросу **Словении**, сложности, связанные с планом обеспечения добропорядочности включают, среди прочего, восприятие большинства государственных учреждений планов обеспечения добропорядочности, как бюрократического административного бремени, а также неосведомленность сотрудников государственного учреждения о содержании плана обеспечения добропорядочности.

В Отчете о выполнении работ в Сербии от 2013 года, Европейская комиссия заявила, что «половина государственных органов, обязанных разработать планы обеспечения добропорядочности, не выполнили своих обязательств, без применения каких-либо установленных законом санкций».⁸¹ Согласно собственному отчету Сербии о внедрении национальной антикоррупционной стратегии и плана действий в 2012 году, из 237 учреждений судебной системы, 179 (75%) учреждений уведомили Агентство по борьбе с коррупцией о том, «что они сформировали рабочие группы для разработки планов обеспечения добропорядочности, а 13 учреждений сообщили об утверждении собственных планов обеспечения добропорядочности»⁸² Скорее всего, Сербия не единственная страна, где существует значительный пробел между требованием по разработке планов и его выполнением государственными учреждениями.

В ответах на вопросы анкеты, представленной Главным управлением по борьбе с коррупцией Министерства внутренних дел **Румынии**, также упоминается несколько недостатков, связанных с планами / мерами по противодействию коррупционным рискам:

Недостаточная согласованность между содержанием Реестра рисков и Планами по предупреждению коррупции, которая влияет на эффективность мер по предупреждению коррупции;

Планирование мер контроля / предотвращения коррупционных рисков, не соответствующие конкретным / определенным обстоятельствам, с которыми сталкиваются, в рамках текущей деятельности, структуры МВД.

Говоря шире, противостояние строгим требованиям внутреннего контроля, которые сосредоточены, среди прочего, на коррупции, может стать проблемой. Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией **Латвии** (KNAB) разработало обширную методологическую поддержку государственных органов, включая рекомендацию по разработке плана действий ведомства по борьбе с коррупцией⁸³, стандартов внутреннего контроля в контексте организационных антикоррупционных мер⁸⁴ и методологию для оценки соотношения между доходом сотрудника и долговыми обязательствами, которые бы гарантированно определяли таких лиц в группы риска.⁸⁵ Однако юридические основания для осуществления таких мер государственными учреждениями относительно слабы: общая логика внутреннего контроля, как это предусмотрено в Законе «О внутреннем аудите» (без явного упоминания о коррупции) и антикоррупционных документах по планированию политики, одобренные правительством. KNAB разработало поправки к нормативным положениям о системах внутреннего контроля органов государственного управления, которые устанавливают обязательные для применения и исполнения требования к выявлению, анализу и предотвращению коррупционных рисков, а также устанавливают минимальные меры контроля, направленные на предупреждение коррупции и конфликта интересов. Однако разработанный проект не получил поддержку и был отклонен в 2013 году до его включения в правительственную программу.⁸⁶ Предложение KNAB созвучно

наблюдениям **Словении** о том, что план обеспечения добропорядочности, особенно в отношении реестра рисков, должен быть связан и объединен с другими инструментами управления рисками.

Глава 8.

Измерение, оценка и мониторинг внедрения мер по борьбе с коррупцией

Разные страны используют разные подходы к мониторингу внедрения мер по борьбе с коррупцией. С точки зрения *организации мониторинга*, как правило, ответственность за мониторинг распределена между определенным центральным органом, который собирает материал о внедрении и всеми сотрудниками, которые участвуют в осуществлении мер и представляют данные. Иногда такой центральный орган также разрабатывает методологию мониторинга. Например, согласно анкетному опросу, представленному **Хорватией**, в стране внедрена сложная институциональная структура мониторинга мер по борьбе с коррупцией – Комитет по мониторингу осуществления мер по борьбе с коррупцией (возглавляемый Министром юстиции) и Национальный совет по мониторингу осуществления стратегии по борьбе с коррупцией (орган парламента). Стороны, осуществляющие внедрение антикоррупционных мер регулярно докладываются Министру юстиции. Другой пример смешанного (централизованного / децентрализованного) подхода имеется в **Литве**, где государственные и муниципальные учреждения должны регулярно проводят количественную оценку эффективности осуществляемых действий по борьбе с коррупцией (например, проводят оценку качества и действенности мер, предусмотренных в планах мероприятий по внедрению программ по борьбе с коррупцией, одобренных внутренними законодательными актами учреждений). На центральном уровне Служба специальных расследований (SIS) регулярно проводит оценку практику осуществления мер по борьбе с коррупцией государственными и муниципальными учреждениями, а также дает предложения по их совершенствованию. SIS анализирует действенность антикоррупционных действий, осуществляемых государственными и муниципальными учреждениями (например, отчеты о борьбе с коррупцией, подготовленные отделами этих учреждений и т.д.) и регулярно оказывает методическую помощь сотрудникам государственных и муниципальных учреждений, выполняющих функции в сфере предотвращения коррупции.

Вставка 13. Румыния: Обеспечение добропорядочности в государственных учреждениях - независимые оценки

Инновационный подход применяется в Румынии, где имеется механизм проведения тематических оценочных миссий или коллегиальной оценки обеспечения добропорядочности в государственных учреждениях. Формируются экспертные группы, в состав которых также входят представители гражданского общества и деловых партнеров. Затем, группы посещают определенные учреждения с целью оценки обеспечения добропорядочности. Согласно анкетному опросу, 38 оценочных миссий было осуществлено в центральных и местных органах государственной администрации в 2013 году.

Более того, правительство Румынии сообщило о другой положительной практике: периодическая оценка «ведомственного реагирования» на оценку улучшений в государственных учреждениях, где, правоохранительными органами контролирующими ведомств были обнаружены случаи нарушения правил обеспечения добропорядочности или коррупции. В течение трех месяцев с момента подобного «инцидента нарушения добропорядочности», соответствующее учреждение должно сообщать о принятых мерах для устранения факторов, способствовавших совершению таких нарушений.

Источник: Анкетный опрос, представленный Национальным антикоррупционным управлением Румынии.

Некоторые страны используют строго структурированный подход к мониторингу выполнения мер по борьбе с коррупцией. Например, в **Сербии** мониторинг выполнения стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией будет основан на квартальных отчетах, которые содержат:

Информацию о деятельности, осуществляемой в соответствии и в сроки, установленные планом действий; действия, не осуществленные в соответствии и в сроки, установленные планом действий; и не осуществленные действия, по которым еще не наступил крайний срок внедрения;

Краткое описание всех мер, принятых относительно определенного мероприятия, например, решение о формировании рабочей группы для разработки новой части законодательства или наем консультанта, информации о новых законодательных актах или поправках с объяснением того, как они будут способствовать осуществлению определенных мер;

Доказательства осуществленной деятельности в соответствии с индикатором и комментарием в плане действий, например, отчет о выполненном анализе. Все доказательства могут быть представлены в электронном формате, например, в качестве отсканированных документов или интернет-ссылок;

Краткое объяснение в тех случаях, когда деятельность совсем не была осуществлена или не осуществлена в установленный срок, например, ввиду отсутствия ресурсов или разногласий в рабочей группе. В таких случаях рекомендуется подкрепить подобные объяснения доказательствами.

В качестве дополнительной части, рекомендации по дальнейшим действиям и изменениям, которые следует внести в План действий.⁸⁷

Вставка 14. БЮРМ: Мониторинг реализации государственной программы по борьбе с коррупцией

В 2011 году, Государственной комиссией по борьбе с коррупцией (SCPC) была утверждена третья государственная программа по борьбе с коррупцией с планом действий на период 2011-2015 гг. SCPC также отвечает за мониторинг реализации запланированных действий.

План действий включает 156 определенных мероприятий и определяет учреждения, отвечающие за их внедрение. По каждому мероприятию были определены индикаторы, установлена приоритетность, показатели действенности и срок реализации. Каждым учреждением было назначено контактное лицо для предоставления данных в SCPC. SCPC осуществляет мониторинг реализации мероприятий при помощи веб-приложения с

электронным доступом (в режиме онлайн) и предоставляемых данных о ходе осуществления мероприятий. Учитывая то, что около 100 предприятий обязаны сообщать о статусе реализации, этот онлайн инструмент был разработан во избежание длительных процедур по запросу и получению информации о реализации мероприятий и выполнении показателей, указанных в плане действий. Такая система позволяет осуществлять эффективный сбор и автоматическую обработку данных и анализ внедрения.

С целью облегчения и эффективности использования веб-приложения, SCPC провела несколько тренингов для контактных лиц и опубликовала методическое руководство по использованию приложения для подачи данных в режиме онлайн (http://www.dksk.org.mk/images/upatsvoinstitutucijabooklet_dp.pdf).

SCPC собирает данные два раза в год (в мае и в ноябре). На основании этих данных, SCPC ежегодно составляет внутренний промежуточный и годовой отчеты. Годовые отчеты предоставляются вниманию общественности и компетентных органов во время ежегодных конференций по вопросам оценки осуществления государственной программы. Источник: материал, предоставленный БЮРМ.

Еще одним шагом в оптимизации контроля является разработка специальных онлайн инструментов. Например, в **БЮРМ** Государственная комиссия по борьбе с коррупцией (SCPC) использует веб-приложение для сбора отчетов о внедрении мер согласно плану действий государственной программы по борьбе с коррупцией. Согласно SCPC, эта система гарантирует эффективный сбор данных, обработку и анализ осуществления мер.

Наряду с организационным аспектом оценки достигнутых результатов, крайне важен выбор соответствующих *индикаторов*. Как правило, документы по планированию стратегии борьбы с коррупцией разрабатываются, по крайней мере, частично, в виде таблиц с соответствующими индикаторами. К ним могут относиться индикаторы запланированных результатов (непосредственно сами мероприятия, как таковые) и конечных результатов (ощутимое воздействие выполненных мероприятий). Например, согласно анкетному опросу, в **Литве**, Национальная программа по борьбе с коррупцией (НАСР) представляет собой основной межведомственный план действий, а антикоррупционные программы, принятые другими учреждениями, должны быть ориентированы на цели и задачи, указанные в НАСР. Осуществление мероприятий должно давать реальные и измеримые результаты и НАСР определяет критерии этих результатов (например, рост доверия к государственным учреждениям, оперативное оказание социальных услуг, упрощение процедур выдачи лицензий и оказание других административных требований, установленных в законодательных актах, общественное участие в законотворческом процессе и т.д.).

Таблица 2. Молдова: Показатели достижения результатов в Национальной стратегии по борьбе с коррупцией

Цели и общие задачи	Ожидания	Показатели достижения результатов (организация)	Показатель начальной стадии внедрения Стратегии	Предполагаемый показатель в конечной стадии внедрения Стратегии	Достигнутые результаты	Диапазон значений показателя	
			единиц/год	единиц/год	единиц	%	мин. ÷ макс.
Цель (итоговые)	Сокращение уровня коррупции в государственном и	Индекс восприятия коррупции Transparency International	2,9/(2010 г.)	4,0/(2015 г.)	1,1	11,0	0÷10

ожидания)	частном секторах	Индекс экономической свободы «Фонда наследия»	55,7/(2011)	62,0/(2015 г.)	6,3	6,3	0=100
		Предполагаемая сумма взяток, выплаченных домашними хозяйствами и предпринимателями (источник: Transparency International-Молдова)	894 млн. леев (2008-2009 гг.)	570 млн. леев (2015 г.)	324 млн. леев	36,2	–
Общие задачи (промежуточные ожидания)	Преобразование коррупции из прибыльной деятельности с низким риском в убыточную деятельность с чрезвычайно высоким риском	Всемирные индикаторы государственного управления управления (WGI); «Контроль коррупции»	-0,74/(2009 г.)	-0,24/(2015 г.)	0,5	10,0	-2,5±2,5
		Индикатор «Качество регулирования» (WGI)	-0,15/(2009 г.)	0,15/(2015 г.)	0,3	6,0	-2,5±2,5
	Вклад в создание атмосферы полного неприятия коррупции	Доля лиц, заплативших взятку за последние 12 месяцев (GCB-TI)	28% (2009 г.)	18% (2015 г.)	10	10,0	0=100
		Доля домашних хозяйств (НН) и предпринимателей (Е), наиболее подверженных даче взятки (источник: Transparency International-Молдова)	64,3% – НН 76,5% – Е (2008–2009 гг.)	50% – НН 45% – Е (2015 г.)	14,3 31,5	14,3 31,5	0=100

Отчет о самооценки Министерства внутренних дел **Румынии** содержит такие данные, как число информационных совещаний / учебных семинаров по вопросам борьбы с коррупцией, количество сотрудников МВД, сообщивших в Главное управление по борьбе с коррупцией о попытках взяточничества или разоблаченных коррумпированных чиновниках, количество положительных и отрицательных результатов в оценке обеспечения добропорядочности сотрудников МВД, семинары по управлению коррупционными рисками, статистические данные по уголовным расследованиям и т.д. Документ содержит заключения о существующей ситуации, а также мерах по повышению эффективности.⁸⁸ Пример подхода **Молдовы**, сосредоточенного на результате (где главным образом используются международные индикаторы), приводится в таблице 2.

Черногория представляет другой пример достаточно полного контроля. С 2011 года, Национальная комиссия два или три раза в год публикует отчеты о внедрении стратегии по борьбе с коррупцией.⁸⁹ Отчеты отражают совокупность различных типов данных и оценок. Во-первых, количественные данные по числу и процентному соотношению осуществленных, непрерывно осуществляемых, частично осуществленных и не осуществленных мер, установленных в Планах действий по внедрению Стратегии по противодействию коррупции и организованной преступности. Во-вторых, подробная таблица дает полный обзор фактического хода осуществления каждой из этих мер. В-третьих, дается также некоторая качественная оценка выполнения или невыполнения мер. Например, относительно вопроса свободного доступа к информации, оценка выполнена следующим образом:

«ЗАДАЧА 17: Обеспечено эффективное наблюдение за выполнением инструкций о свободном доступе к информации; Мера 41: Регулярное информирование общественности о внедрении Закона «О свободном доступе к

информации». **Срок исполнения:** II квартал 2013 года - IV квартал 2014 года; **Оценка:** Проведена. Были составлены два квартальных отчета о внедрении Закона и один из них опубликован. Число полученных запросов - 421. Общее количество решений в первой инстанции - 402. Число выполненных запросов - 402, в то время как 104 запроса не были выполнены в пределах установленного законом срока исполнения. Общее количество обращений в ведомство - 208. Вынесение решения приостановлено по 36 случаям. В 154 случаях обращения были полностью приняты, в 4 случаях обращения были частично приняты, в то время как, в 14 случаях обращения были отклонены. Восемь жалоб было подано в Административный суд против решения Совету Агентства. В течение отчетного периода, не были отменены никакие решения Совета Агентства, поскольку дела находятся на рассмотрении Административного суда. **Мера 42:** Осуществление инспекционного контроля в соответствии с Законом «О свободном доступе к информации»; **Срок исполнения:** II квартал 2013 года - IV квартал 2014 года; **Оценка:** Не проводилась. Ввиду недостатка административного потенциала, в течение отчетного периода инспекционный контроль не проводился, не подавались какие-либо обвинения в незначительных правонарушениях, потому что на второй инстанции не было выявлено нарушений Закона «О свободном доступе к информации». Агентством не налагались какие-либо административные меры. В трех случаях, Агентство обратилось в Управление инспекционного контроля Министерства внутренних дел с тем, чтобы проконтролировать, располагают ли органы первой инстанции запрашиваемой информацией».⁹⁰

В-четвертых, отчет содержит приложение с анализом дел в области коррупции и организованной преступности, содержащее данные по делам, направленные в Высшую государственную прокуратуру с разбивкой согласно статьям Уголовного кодекса и типам правонарушителей; данные (включая стоимость) о конфискованном имуществе в результате финансовых расследований в сфере коррупции и организованной преступности; данные по раскрытым и нераскрытым делам с обвинительными актами, неокончательными и окончательными решениями суда.

Вставка 15. Грузия: Методология мониторинга и оценки

В 2015 году, Совет по борьбе с коррупцией (СБК) Грузии, наряду с новой Стратегией и Планом действий по борьбе с коррупцией (2015-2016 гг.) применяет также и новую Методологию мониторинга и оценки, которая позволяет постоянно отслеживать ход реализации мер, проводить комплексную оценку качества реализации, оценку воздействия и выявлять любые существующие пробелы и проблемы, а также определять необходимые бюджетные, кадровые или другие ресурсы для осуществления предусматриваемых мер.

Методология была разработана Секретариатом СБК результате предполагавшего широкое участие процесса в формате работы Экспертной рабочей группы СБК с участием гражданского общества, компаний и академии. Методология включает как компоненты контроля, так и компоненты оценки, и состоит из трех элементов:

а) **Полугодовая оценка хода реализации при помощи инструмента мониторинга** – Инструмент мониторинга позволяет, на постоянной основе, отслеживать ход реализации при помощи процесса, предполагающего широкое участие, в рамках деятельности Экспертной рабочей группы СБК, стимулирования действий реализующих ведомств и назначение их ответственными за своевременное предоставление результатов.

Инструмент позволяет увидеть, насколько продвинулась выполнение определенного действия и какие проблемы возникают при реализации. Реализующие ведомства каждые полгода вводят данные в инструмент и передают его Секретариату с указанием следующих данных по каждому виду деятельности: (а) что было сделано для реализации (b) каковы возникшие трудности и потребности; (с) каков статус реализации и (d) каким являются качество реализации или рейтинг оценки. Заполненный инструмент направляется для оценки членам гражданского общества в Экспертной рабочей группе, результаты которой будут отражены в соответствующем разделе инструмента. Заключительная оценка подготавливается Секретариатом на основании собранной информации и по результатам обсуждения на заседаниях рабочей группы.

Инструмент позволяет отследить **ход реализации** мер по следующим критериям: (а) реализация не начата; (b) в стадии реализации; (с) реализация приостановлена; (d) реализация отменена; (е) реализация завершена; а также отследить оценку **уровня реализации**, при помощи следующих рейтингов: (а) полностью реализовано; (b) в основном, реализовано; (с) частично реализовано и (d) не реализовано.

б) Ежегодный мониторинг результатов по отчетам о ходе реализации – составляется Секретариатом, исходя из предоставленных отчетов ответственных ведомств и инструмента мониторинга. В нем описываются реализованные меры, ход реализации, а также рейтинги реализации, определенные при помощи вышеупомянутого процесса, предполагающего широкое участие. Годовые отчеты представляются в СБК для утверждения, представляются на рассмотрение Правительству Грузии и опубликовываются для общественности.

с) Оценка воздействия, определяемая по отчету об оценке в конце цикла планирования – это аналитический документ, составляемый Секретариатом в результате процесса, предполагающего широкое участие, (с учетом вклада гражданского общества, результатов обсуждений за круглым столом и рейтингов) в конце цикла планирования (каждые 2 года), который содержит результаты всесторонней оценки реализации Плана действий и воздействия стратегии по борьбе с коррупцией на антикоррупционную ситуацию в стране, а также критический анализ существующих проблем и потребностей в дальнейших действиях. В оценке используются индикаторы Плана действий, ориентированные на результат. Источники информации для отчета об оценке включают оценки и рейтинги международных организаций, доклады НПО и другой доступный материал по рассматриваемым вопросам; кроме того, процедура включает посещения и опросы в соответствующих реализующих ведомствах. Годовые отчеты представляются в СБК для утверждения, представляются на рассмотрение Правительству Грузии и публикуются для общественности.

Источник: информация, представленная Грузией в феврале 2015 года.

Примечательным примером **внешнего мониторинга** является ежегодная оценка качества услуг налоговых органов **Казахстана**, которая проводится Ассоциацией налогоплательщиков Казахстана и Общественным фондом «Центр исследований Сандж».⁹¹ Согласно Центру исследований Сандж, «в результате широких общественных обсуждений, качество услуг улучшилось, в то время как уровень коррупции снизился с 5% в 2008 году до 1% в 2013 году». Казахстан не единственная страна, где НПО осуществляют мониторинг внедрения антикоррупционных мер. Например, в 2011 году, Центр свободы информации в **Армении** провел анализ доступа к информации в государственных органах управления, региональных администрациях, муниципалитетах и организациях общественного значения. Основным методом анализа было отправление

информационных запросов и изучение ответов.⁹² В **Азербайджане**, *Transparency International-Азербайджан* и Исследовательский фонд «Конституция» провели мониторинг реализации Национального плана действий по борьбе с коррупцией на 2012-2015 годы.⁹³ К результатам мониторинга, осуществляемого *Transparency International* в **Грузии**, относятся такие актуальные итоги работы, как доказательства предпочтительного отношения (государственные контракты, заключаемые без проведения конкурсных торгов, государственные тендеры, организованные под определенного поставщика, списание налогов и т.д.) компаний, имеющих связи с должностными лицами.⁹⁴

Интересным примером подходом к мониторингу / оценке среди стран-членов ОЭСР является оценка добропорядочности государственных организаций в **Корее**. Впервые, модель была разработана в 1999 году, затем несколько раз, впоследствии, дорабатывалась. Конкретные задачи оценки были направлены на:

- Выявление сфер, подверженных коррупции, в государственном секторе и истинных причин коррупции;
- Изучение динамики уровня коррупции в государственных организациях;
- Поощрение государственных учреждений к участию в добровольных антикоррупционных мероприятиях;
- Обеспечение исходных данных для разработки общегосударственных стратегий по борьбе с коррупцией.

В основе оценки лежат результаты опроса потребителей государственных услуг, государственных должностных лиц, в качестве как внутренних заказчиков и инициаторов стратегии, например, специалистов по данной стратегии. Комиссия по гражданским правам и борьбе с коррупцией собирает исходные данные для проведения оценки (списки целевых учреждений и заинтересованных сторон), проводит оценку, анализирует и обнародует результаты оценки. Оценка охватывает направления деятельности, подверженные коррупции, среди большинства услуг, предоставляемых общественности и организациям. Профессиональная исследовательская организация осуществляет опросы, где респондентов просят поделиться личным восприятием коррупции и фактическим опытом, связанным с коррумпируемыми методами (предложение денег, подарков, развлечений или одолжений). В результате оценки собираются многочисленные данные (в 2012 году оценка проводилась в 662 центральных государственных учреждениях, местных органах власти, образовательных учреждениях и организациях, связанных с государственных услуг). Одним из результатов являются индикаторы добропорядочности, которые побуждают государственную организацию конкурировать и добровольно предпринимать меры по борьбе, чтобы повысить собственный уровень добропорядочности.⁹⁵

В заключение следует отметить, что воздействие различных мер по борьбе с коррупцией, по-прежнему, остается предметом споров. Правительства стран часто представляют запланированные результаты стратегии по борьбе с коррупцией, в то время как фактически достигнутые результаты остаются неоднозначными.

Очевидно, что разработка механизмов мониторинга предусматривает многочисленные компромиссы. Общедоступные данные, такие как международные показатели, могут быть не самыми точными мерилami успешности отдельных мер по борьбе с коррупцией. Определение более точных показателей успешности

требует дополнительных усилий по сбору актуальных данных. Не все страны сочтут выполнимым проведение комплексной оценки добропорядочности, как это было сделано в Корее, и руководство работой экспертных групп по оценке, как это было сделано в Румынии. Однако справедливости ради стоит отметить, что никакая долгосрочная стратегия по борьбе с коррупцией не может в полной мере целенаправленной без, по крайней мере, нескольких соответствующих индикаторов конечных результатов. Недостаточно только зарегистрировать лишь факт принятия некоторых мер (запланированный результат), чтобы наглядно показать оказанное воздействие.

Глава 9.

Эффективное и инновационное участие организаций гражданского общества

К двум наиболее распространенным видам взаимодействия с представителями гражданского общества относятся *обсуждение проектов документов по стратегическому планированию и законодательных актов* (например, в Албании, Армении, Азербайджане, БЮОРМ, Грузии, Латвии, Молдове, Румынии, Хорватии и Черногории), а также их участие в работе *совещательных органов и/или органов по мониторингу* (например, в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Латвии, Молдове, Черногории). В таких институализированных формах участия есть много преимуществ, одним из которых является обеспечение определенной «гарантируемой» возможности получения вклада гражданского общества. Однако их эффективность относительно фактических действий по борьбе с коррупцией, вероятно, будет зависеть, в значительной степени, от фактической природы отношений между властями и НПО в любой отдельной взятой стране при наличии или при отсутствии в ней официально оформленных взаимодействий такого рода.

Менее встречающееся, но, тем не менее, эффективное вовлечение заключается в *институализированном участии с целью проведения независимого мониторинга и оценки* антикоррупционных действий государственных учреждений, особенно в странах, где гражданское общество обладает необходимыми знаниями. В **Румынии** представители гражданского общества участвуют в тематических оценочных миссиях в государственных учреждениях и коллегиальных оценках со стороны экспертных групп. Согласно анкетному опросу в **Кыргызской Республике**, Антикоррупционный форум государственных органов и учреждений гражданского общества проводит регулярные встречи, где рассматриваются проблемы противодействия коррупции в конкретных государственных органах. Учреждения гражданского общества выполняют анализ коррупционных схем и рисков в конкретном органе. Представители государственного органа, в свою очередь, готовят информацию о мерах, по предотвращению коррупции. На встречах Форума руководители государственных органов представляют информацию по конкретным вопросам. Затем, представители гражданского общества представляют результаты своего анализа. В конечном счете, принимается резолюция, которая направляется в парламент, аппарат Президента, правительство и Совет обороны. Исходя из резолюции, государственный орган принимает меры по осуществлению решений Форума, а результаты рассматриваются на последующих встречах Форума. В 2013 году на встрече Форума рассматривались коррупционные схемы и риски в энергетическом секторе, при государственных закупках, распределении и преобразовании земельных участков земли.

Даже без создания официальных процедур со стороны государства, НПО находятся в выгодном положении для осуществления мониторинга деятельности органов власти. Одним из таких примеров является рабочая группа, которая была создана Инициативой Истинной Справедливости в **Румынии**. Задачи рабочей группы включают мониторинг и информирование общественности о качестве актов правосудия и реформ в области юстиции, а также оценке решений правительства относительно судебного сектора.⁹⁶

Случай из **Румынии** свидетельствует о варианте использования *экспертных знаний неправительственных участников* в дополнение к мониторингу и оценке, как это видно, например, из участия Румынского академического общества в проекте по повышению потенциала судебной власти в области обнародования активов / интересов и решения вопроса о неоправданном состоянии. Другой проект, который был реализован в сотрудничестве с Румынским академическим обществом в 2009-2011 годы, был направлен на повышение потенциала Национального агентства по добропорядочности. В рамках проекта было разработано и издано два руководства (по несоответствиям и конфликтам интересов, а также и по заполнению деклараций активов и интересов).

Вставка 16. Болгария, Латвия: мониторинг кандидатов на государственные должности, осуществляемый гражданским обществом

Мониторинг кандидатов на государственные должности еще один аспект той важной роли, которую играют НПО в предупреждении коррупции. В Отчете Европейского союза о борьбе с коррупцией отмечается, в качестве надлежащей практики, Инициатива по обеспечению прозрачности назначения кандидатов на судебные должности **Болгарского** института правовых инициатив. Методологический подход инициативы состоит из трех этапов: (1) Сбор общедоступной информации о кандидатах на судебные должности, ее представление в форме подробных, стандартизированных профилей, которые затем обсуждаются с судьями; (2) публикация профиля на официальном сайте Инициативы; (3) продвижение общественных дебатов. Профили содержат информацию, полученную от государственных органов, например, реестры, декларации, решения, другие документы и данные, а также из дополнительного источника, т.е., информация авторитетных СМИ, достоверность которой можно проверить. Лица, профили которых подготовлены, могут также самостоятельно добавлять к ним информацию. Проект проявил себя как оптимальный инструмент, способствующий контролю назначения кандидатов на судебные должности и оценки заслуг и добросовестности назначений.

Отдел *Transparency International* в **Латвии** издает онлайн базу данных кандидатов на выборы, где собрана общедоступная информация о делах по коррупции, других правонарушениях, конфликтах интересов, участии в актах ненадлежащего управления или нарушениях этики (www.kandidatiuzdelnas.lv). В зависимости от серьезности проблем, наличия решений суда или судебного преследования, единичного или повторного характера, воздействия на более широкое общество и других факторов, кандидатам может быть присвоена одна из категорий: опасный, высокий риск, средний риск, низкий риск и информация для рассмотрения.

Источники: Европейская комиссия (2014 г), Приложение «Отчет Болгарии о борьбе с коррупцией в ЕС», с. 10. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_bulgaria_chapter_en.pdf; Български институт за правни инициативи (2013), Инициатива за прозрачни съдебни назначения. <http://judicialprofiles.bg/pages/Методология/> Sabiedrība par atklātību – Delna (2014), *Kandidāti uz delnas.lv*. <http://www.kandidatiuzdelnas.lv/lv>

В дополнение к участию общепринятых организаций гражданского общества осуществляются меры по **привлечению субъектов коммерческого предпринимательства** к антикоррупционной деятельности. Примером инноваций в этом отношении является Инициатива по категоризации предприятий «Чистая Волна», о которой сообщается в анкетном опросе **Литвы**. Главная цель инициативы состоит в поощрении прозрачности практики деловых отношений. Компании, участвующие в этом проекте, берут на себя обязательство работать добросовестно и прозрачно и призывать своих деловых партнеров к следующему:

- прозрачное и справедливое участие в тендерах на государственные закупки без коррупции и обращения к незаконным финансовым и нефинансовым мерам, с целью получения преимуществ по сравнению с другими участниками;
- соблюдать требования законов и честно выплачивать взносы и налоги;
- поддерживать прозрачную отчетность и оплату труда своих сотрудников.

Также, в анкетном опросе Комиссии по борьбе с коррупцией **Словении** дается информация о неправительственной инициативе, способствующей честному бизнесу, как фактору роста для компаний – инициатива ETHOS в рамках Глобального договора ООН. Мероприятия, в рамках инициативы, перечислены в Декларации о честной деловой практике с приглашением компаний подписать ее и вести бизнес, согласно ее принципам, а также проводить семинары и круглые столы.

В **Армении**, в 2014 году Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц начала проведение тренингов с целью укрепления потенциала группы, состоящей, приблизительно, из 15 представителей гражданского общества. Цель состояла в том, чтобы расширить возможности участников для **мониторинга и анализа опубликованных деклараций активов высокопоставленных должностных лиц**. Обучение, основанное на практическом руководстве по анализу декларации активов, разработанном экспертами Совета Европы, нацелено на передачу навыков и знаний по выявлению скрытых доходов, подозрительных отчетов, ложных данных и элементов незаконного обогащения в декларациях активов высокопоставленных должностных лиц. Правительство Армении утверждает, что проект представляет собой важный шаг к построению сотрудничества с гражданским обществом, повышению его потенциала для осуществления функций наблюдения и мониторинга, и самое главное, укреплению противодействия коррупции в стране.

В **Грузии** гражданское общество **участвует в законодательных и политических реформах**. Гражданское общество принимало участие в составлении Плана действий по борьбе с коррупцией на 2014-2016 годы. Наряду с государственными учреждениями, предпринимательским сектором и международными организациями, организации гражданского общества участвовали в работе тематических рабочих групп, созданных Советом по борьбе с коррупцией в 2013 году. Каждое заседание проходило под председательством представителей государственного и неправительственного сектора. В 2012 году, гражданское общество в Грузии активно участвовало в реформах в области свободы информации, разрабатывая рекомендации для правительства в отношении Закона «О свободе информации», а в 2015 году - в разработке Концепции реформирования государственной службы.

Несмотря на большое число успешных проектов, участие представителей гражданского общества в предотвращении коррупции имеет сталкивается со значительными сложностями. Конкретные сложности, в значительной степени, зависят от страны и иногда связаны с взаимоотношениями между органами власти и НПО, а порой связаны с положением самого гражданского общества, или и тем и другим. Чаще всего недовольство у НПО вызывает формалистический подход к осуществлению мер по привлечению организации гражданского общества к участию⁹⁷ (например, предложения НПО могут быть заслушаны, но не рассмотрены серьезным образом для последующего принятия, даже когда они были высококачественными и соответствующими ситуации). В ситуациях с институализированной структурой сотрудничества с ограниченным числом возможных участников появляется разделение между включенными и исключенными участниками, а так же возникают сомнения относительно законности и ясности критериев отбора. Другую проблему в некоторых странах представляют барьеры, препятствующие доступу к общественной информации.

Другие трудности могут относиться к природе самого гражданского общества в конкретной стране, например, к недостатку участия антикоррупционных НПО по принципу «снизу вверх» / с низовых уровней, недостатку ресурсов у НПО с точки зрения финансирования и квалифицированных экспертных знаний, а также недостаточному вниманию к специфическим вопросам в силу подхода к работе по принципу «от проекта к проекту».

Глава 10.

Обучение и образование по вопросам противодействия коррупции и этики

Практически все страны, которые представили результаты анкетных опросов, организуют или организовали некоторое обучение своих государственных служащих борьбе с коррупцией. Эффективность обучения и достижения целей обучения невозможно оценить путем удаленного кабинетного исследования. Поэтому, эта глава ограничивается кратким описанием некоторых примеров из региона.

Учебные возможности могут быть предоставлены на *постоянной* или *специальной основе* для отобранных групп государственных служащих (недавно принятые на работу, старшего звена, работающие в конкретном ведомстве, например, в правоохранительных органах) или сотрудники государственной службы в целом. Например, анкетный опрос Генеральной прокуратуры **Кыргызской Республики** описывает учебные семинары, проведенные Министерством экономики для уполномоченных сотрудников по борьбе с коррупцией государственных органов (а также для представителей предпринимательского сектора и гражданского общества). Семинары были проведены и для региональных органов государственного управления и местных органов власти.

Другой пример *специально предназначенной* программы - это программа тренингов «Обучение комиссаров вопросам этики», выполняемая Министерством государственного управления и Национальной школой государственного управления **Хорватии** с 2009 года. Программа обязательна для всех комиссаров по вопросам этики, назначенных в органы государственного управления, и проводится на регулярной основе 3-4 раза в год (к концу 2013 года, в семинаре приняли участие 190 человек). Обучение проводится в формате интерактивного семинара, который преследует две тематические цели: (1) этика и нравственность относительно Кодекса этики государственных служащих, а также подавление коррупции, и (2) правила поведения и конфликт интересов, как установлено в Акте «О государственных служащих». Согласно анкетному опросу, цели обучения заключаются в:

- ознакомлении участников с основными вопросами этики, нравственности и коррупции;
- предоставление базовых знаний о том, как проводить процедуру запроса информации относительно жалоб о неэтичном поведении государственных служащих, исходя из практических примеров;

- ознакомление участников с правилами поведения, как установлено в Акте «О государственных служащих» и с процедурами, которые выполняются в случаях нарушения служебных обязанностей;
- ознакомление с правилами и процедурами разрешения конфликта интересов, как установлено в Акте «О государственных служащих».

Среди многочисленных обучающих мероприятий, проведенных за последние годы **Румынии**, примером специально предназначенного обучения являются 20 семинаров, организованных в 2010-2011 гг. для государственных служащих и судей в Комиссиях по расследованию личного имущества, по вопросам внедрения правовых норм относительно декларирования личного имущества и интересов. В 2012 году, некоторые целевые аудитории тренингов Агентства **Сербии** по борьбе с коррупцией включали членов рабочих групп из числа представителей местных органов самоуправления, ответственных за разработку плана обеспечения добропорядочности (в процессе принятия плана обеспечения добропорядочности) и лица, ответственные за кадровое обеспечение на уровне местных органов самоуправления (по индивидуальной и официально установленной добропорядочности и этике). Планирование учебных мероприятий осуществлялось в ответ на потребность проведения тренингов в различных городах и муниципалитетах, а не только в столице. В анкете, представленной **Азербайджаном**, говорится о проведении регулярных совместных тренингов сотрудников отделов внутреннего аудита и Отдела по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры.

Целевая аудитория особого значения – это сами тренеры, которые позже распространили приобретенные знания и навыки. Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц **Армении** разработала программу обучения и обучила около двенадцати тренеров в 2014 году с намерением институционализировать образование по вопросам этики для государственных служащих и высокопоставленных должностных лиц. Тренеры были отобраны из всех ветвей государственной власти: судебной, законодательной и исполнительной, а также из высших учебных заведений, находящихся в ведении государственных учреждений (Академия государственного управления и Академия юстиции Армении), что способствовало институционализации обучения вопросам этики. Методология была основана на интерактивных обсуждениях этических проблем и ситуационных исследований включая те, которые были разработаны участниками обучения. Подход сконцентрирован не только на передаче знаний, но также и на изменении поведения участников обучения.

Несколько стран, например, **Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова и Узбекистан** сообщают, что обучение борьбе с коррупцией включено в *программы профессиональной подготовки* (часто называемой повышением квалификации). В рамках такого подхода, проблемы коррупции и вопросы этики часто являются только одними из многих преподаваемых предметов. В **Эстонии** для школьных учителей подготавливаются материалы, в том числе, видеоматериалы, для включения вопросов коррупции в уроки в школах.

Кроме того, обучение имеет значительный потенциал для развития в среде онлайн форме *массовых открытых онлайн-курсов* (МООК). Примером этому являются онлайн-курсы о социальных последствиях коррупции, коррупции в бизнесе и коррупции в государственном управлении, организованные Центральным

бюро **Польши** по борьбе с коррупцией на специальной интернет-платформе для электронного обучения на польском и английском языках.⁹⁸

В различных местах есть доказательство тому, что тщательно разработанные обучающие мероприятия по вопросам этики значительно повышают компетенции обучающихся. В прошлом, Управление государственной этики (УГЭ) **Соединенных штатов Америки** провело опрос и «выявило, что сотрудники, которые прошли обучение этике, повысил осведомленность об этических требованиях и были более склонны искать совета, при возникновении таких вопросов».⁹⁹ Было отмечено, что благодаря обучению сотрудники чаще обращаются за советом по вопросам, связанным с этикой. УГЭ также установило, что большую часть тренингов следует сосредоточить на руководителях ведомств, потому что сотрудники судят об этической обстановке на рабочем месте, основываясь на поведении своих непосредственных руководителей и начальства.

Тем не менее, достаточно сложно добиться изменений в общем уровне знаний и поведения. В **Эстонии**, несмотря на непрерывные, обширные и хорошо разработанные обучающие мероприятия, доля государственных служащих, которые в своей работе опираются на Этический кодекс государственной службы и доля тех, кто его не читал, не изменились с 2005 по 2013 гг. (в диапазоне 15-16% в первой категории и 23-26% во второй категории).¹⁰⁰ Такое, к примеру, возможно, когда такие организации решают отправить своих сотрудников, которые в приемлемой степени осведомлены о кодексе, на обучение.

Вставка 17. Эстония: Обучение этике государственной службы

В Эстонии предпочтение для участия в программе отдается тем сотрудникам государственных органов, которые отвечают за разработку мер по противодействию коррупции на уровне организации, или чаще других попадают в ситуации этических дилемм или коррупции: инспекторам, руководителям департаментов, бухгалтерам, представителям отделов кадров и т.д.. Ввиду того, что существенную часть обучения занимает обсуждение реальных случаев из жизни, рекомендуемая численность группы составляет 20 участников.

Цель программы обучения заключается в повышении компетентности сотрудников органов государственной власти в вопросах распознавания этических проблем в практической жизни и принятия аргументированных решений. Упор делается не столько на требования, предусмотренные нормативно-правовыми документами, сколько на смысл ценностей на государственной службе и на умение государственных служащих распознавать и анализировать проблемные с позиции этики ситуации. Такие ситуации нередко выходят за законодательные рамки и регламентированы лишь частично: например, использование баллов, которые начисляются пассажирам, часто летающим в заграничные командировки, получение подарков и т.д.

Вступительный модуль по этике государственной службы предусматривает следующую тематику:

- Этика и ценности на государственной службе; частная и публичная роль государственного служащего; политические взгляды и этика государственной службы; свобода действий как источник этических дилемм;
- Этика и коррупция, в том числе, роль законов, деклараций о ценностях, кодексов этики, кодексов поведения, подход, ориентированный на добросовестность по сравнению с подходом, ориентированным на соблюдение требований;
- Формирование компетентности в плане этики, включая модели принятия этически выверенных решений и обсуждение примеров из жизни;

- Ценности в организациях, предоставляющих государственные услуги, в том числе, формирование организационной культуры, основанной на ценностях.

Второй модуль программы охватывает наиболее распространенные практические примеры по этике государственной службы Эстонии. Поскольку участники уже получили общие знания о модели анализа ситуаций по этике в ходе первого модуля, во втором модуле упор делается на применение данной модели на практике. Участники тренинга также могут заранее предоставлять тренеру свои примеры.

Участие в программе обучения этике государственной службы является добровольным, несмотря на очень большой спрос и интерес к участию в программе. Степень удовлетворенности учебными программами превысила 90%. За период 2005-2011 гг. централизованными программами по этике были охвачены 758 служащих органов государственной власти и местного самоуправления, а также 129 сотрудников из других целевых групп государственного сектора. Среди участников в пропорциональном соотношении было больше всего представителей советов и инспекций (47% от всех участников в 2010-2011 гг.) и органов местного самоуправления (28%).

Продуктивность учебных программ определяется тремя основными принципами: (1) политическая воля, (2) аргументы, ориентированные на ценности (а не регламентирование), и (3) умение тренеров по этике обеспечивать активное участие слушателей курсов и организовывать дискуссии.

Подход, основанный на ценностях, не предполагает, что все участники при обсуждении практических примеров приходят к консенсусу. Этические дилеммы часто имеют контекстуальные нюансы, и похожие на первый взгляд ситуации могут иметь несколько вариантов возможных решений. Вместо поиска одного правильного решения, задача тренинга заключается в формировании умения распознавать проблемные с точки зрения этики ситуации и подвергать их системному анализу, исходя из ценностей государственной службы. Хотя делать выводы о реальном влиянии учебных программ на ценности и позиции трудно, опрос сотрудников органов государственной службы в 2009 году показал, что сотрудники органов государственной службы, прошедшие курс этики государственной службы, более критично относятся к сомнительной с точки зрения этики деятельности, чем те, кто вообще не посещал курсы такого рода.

Источник: Выдержки из: ОЭСР (2013 г.), *Обучение госслужащих служебной этике*, Глава 3.2, с. 34-39.
<http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>

Другая сложность заключается в участии должностных лиц из чисто формальных побуждений (например, чтобы выполнить законное требование о необходимости прохождения определённого объема обучения). Эта проблема была рассмотрена в материале, предоставленном **Сербией**:

«Система обучения для представителей государственного сектора создана таким образом, чтобы постоянно поднимать вопрос об их мотивации, заинтересованности и практической ценности знаний и информации, полученных во время обучения. По большей части то, что государственные служащие обязаны поддерживать профессиональную, все еще остается юридической формальностью. Такой вывод можно сделать, наблюдая, как значительное число представителей государственного сектора неохотно проходит обучение по причине того, что это «принесет пользу». Другими словами, легче выполнить правила, определенные нормативными положениями, так как это может принести пользу в случае возможности повышения по службе, хотя повышение сотрудник фактически получает не благодаря заслугам в своей трудовой деятельности, а из-за прохождения определенного количества лет учебы официально, требуемых законом для получения более высокого разряда или категории зарплаты. В то же время есть много государственных служащих, понимающих важность

профессиональной специализации, и постоянно поддерживают ее посредством обучения. Существующая система не выделяет таких лиц, и при этом, она не предусматривает вознаграждений их за готовность применять недавно приобретенные знания и навыки в работе. В лучшем случае развития событий, факт, что определенные должностные лица проходят некоторое обучение, можно считать признаком их оппортунизма, то есть осведомленности о том, что это наиболее короткий путь к получению информации о том, что должно быть сделано для формального применения определенных положений законодательства, но не способности понять сути того, регулировать такая законодательная норма».

В завершение, эффективное обучение обусловлено не только качеством и доступностью тренингов как таковых, но также и обстановкой, в которой работают государственные служащие. Если рабочая среда будет способствовать тому, чтобы государственные служащие применяли новые знания на практике и ценить тех государственных служащих, которые непрерывно совершенствуют свои навыки, то спрос на качественное обучение, вероятно, возрастет, а обучение будет давать лучшие результаты.

Глава 11.

Информационно-просветительские кампании

Большинство стран, ответивших на анкетный опрос в 2014 году, провели мероприятия по повышению уровня информированности общественности / просвещению по вопросам борьбы с коррупцией. Одним из видов деятельности по повышению уровня информированности являются **рекламные кампании**.

Несомненно, действенная интегрированная информационно-просветительская кампания для широкой общественности с привлечением печатных и электронных СМИ, а также социальных сетей, была проведена в **Сербии** в 2013 году. Эта кампания была инициирована Агентством по борьбе с коррупцией. Она длилась четыре недели и предназначалась для трех групп: в первую очередь, для граждан и всего населения Сербии, затем для представителей государственной администрации и местных органов власти, и, в конечном счете, для предпринимательского сектора, сотрудников НПО и СМИ. Кампания использовала разнообразные средства передачи информации: радио сюжеты, телевизионные ролики, микро веб-сайты, информационные телефонные линии, интернет-баннеры, вкладыши в ежедневных газетах, плакаты, крупные государственные конференции и т.д. Кампания была поддержана убедительным посланием, где делается упор на ущерб, причиняемый коррупцией в количественном выражении в качестве подтверждающих фактов.



Надпись на фотографии: Ежегодно коррупция крадет 350 школ в Сербии.

Количество начальных школ в Белградском регионе: 290

Кампания была представлена в социальных сетях *Facebook* и *Twitter*, что увеличило количество «лайков» за странице *Facebook* Агентства по борьбе с коррупцией с 1305 в начале до 3165 в конце кампании и числа подписчиков *Twitter*

с 1299 до 1420. Оба показателя продолжали расти и после окончания кампании.¹⁰¹ О крупных рекламных кампаниях, направленных на повышение уровня информированности и осведомленности общественности сообщалось в анкетах **Албании, Кыргызской Республики, Литвы, Румынии, Узбекистана и Черногории.**

В анкете, заполненные Секретарем Совета по борьбе с коррупцией Министерства юстиции **Грузии**, сообщается о специальной кампании с точки зрения использования средств передачи информации. Крупномасштабные **общественные консультации** проводились Секретариатом в сотрудничестве с гражданским обществом в рамках осуществления инициативы «Открытое государственное партнерство» (ОГП). Цель кампании состояла в том, чтобы повысить уровень информированности общественности об открытом, прозрачном, ответственном и опирающемся на широкое участие правительстве; поощрить общественность к использованию существующих инструментов для участия в работе правительства; создать стимулы для подачи идей и голосов к развитию прозрачности, открытости и ответственности в повестке дня правительства, которое было бы закреплено в планах Открытого правительства и действий по противодействию коррупции.

План общественной консультации был размещен на веб-сайте. В то же время, чтобы способствовать развитию Плана действий ОГП, было создано пространство для консультаций онлайн, где граждан просили связаться с Секретариатом и поделиться идеями о том, что необходимо, чтобы сделать правительство Грузии более открытым, прозрачным и ответственным перед его гражданами.

Общественные консультации были проведены в 15 городах Грузии при поддержке Центров гражданской активности и Агентства США по международному развитию и Центров по делам общин Агентства государственной службы по вопросам развития. В ходе 19 встреч, проведенных по всей стране, приняло участие до 700 человек. Целевые аудитории для общественных консультаций включали: представителей местных органов власти, СМИ, НПО, политических партий, библиотекарей, студентов, учителей и преподавателей. В консультации были вовлечены пять университетов. Процессу также содействовали и местные СМИ: они не только участвовали в консультациях, но и освещали процесс и распространяли информацию о возможностях участия граждан в процессе разработки Плана действий.

Встречи проводились двумя докладчиками: одним от правительства и одним представителем НПО. Были показаны мотивационные видеоролики о том, почему граждане должны быть активными и высказываться в правительстве, 30-минутные презентации спикеров (по ОГП, Совету по борьбе с коррупцией, предоставлении социальных услуг, реформ государственной службы, мониторингу декларации активов, законодательным изменениям о свободе информации и т.д.) и приблизительно два часа обсуждений проблематичных вопросов и необходимости в дальнейших реформах.

Информационно-просветительская кампания может быть также **адресована определенным секторам**. В ответах на вопросы анкеты **Молдовы** в качестве примера приводится кампания под название «За образование через добропорядочность», которая проводилась Государственным университетом. Целевыми аудиториями кампании были студенты и преподаватели. Она включала множество видов деятельности, среди которых соглашение, подписанное между

Национальным центром по борьбе с коррупцией (НАС), решение администрации Государственного университета и Студенческого совета по внедрению мер противодействия коррупции (к примеру, администрация приняла на себя обязательство по устранению контакта между студентом и учителем, который вымогал взятку), лекции сотрудников НАС на каждом факультете с упором на способы подачи обращений, и, распространение значков «Я не даю взятки» среди студентов и значков «Я не беру взятки» среди преподавателей, а также книжных закладок с напечатанными правами и обязанностями всех участвующих сторон.

В 2013 году Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией Латвии провело социальную рекламную кампанию на телевидении о вреде коррупции в секторе здравоохранения. Плакаты, подчеркивающие недопустимость незаконных компенсационных выплат между врачами и пациентами распространялись среди медицинских учреждений.¹⁰² В ответах на вопросы анкеты, **БЮРМ, Латвия, Литва¹⁰³, Монголия и Словения** сообщают об особом виде просветительской деятельности, т.е., программах или проектах для школьников.

Вставка 18. Измерение воздействия информационно-просветительских мероприятий

Несколько стран предоставили информацию не только о просветительских мероприятиях как таковых, но и **об измерении их воздействия**. В вышеупомянутом случае Сербии, достижимые результаты были представлены следующим образом:

По меньшей мере, 80% взрослого населения Сербии видело телевизионный ролик один раз (по крайней мере 70% видело его дважды, по крайней мере 60% - трижды);

По меньшей мере, 200000 человек прослушали радио ролик согласно рейтингу отдельных радиостанций;

По меньшей мере 250 000 человек видели вкладыши в газетах. По меньшей мере, 30% из лиц, непосредственно затронутых кампанией по повышению информированности, может процитировать хотя бы одно послание / аспект кампании, связанный с борьбой с коррупцией в Сербии (проверка достоверности данных проводилась специализированным ведомством по социологическим исследованиям при помощи отдельного механизма опроса общественного мнения после завершения кампании);

Предоставление печатных материалов кампании (плакаты и руководства), по крайней мере, 200 учреждениям СМИ на государственном и местном уровнях, а также, как минимум, 50% местных органов власти и национальных государственных учреждений;

Обеспечение печатными материалами, по крайней мере, 50% НПО, работающим в этой сфере, Сербии.

Литва провела активную информационно-просветительскую кампанию в 2008-2009 гг., которая предусматривала транслирование видеороликов, использование наклеек с информацией о противодействии коррупции в общественном транспорте, наклеек на чехлах подголовников патрульных полицейских машин с предостережением граждан от подкупа полицейских, проведение конкурсов на лучший рисунок и сочинение среди учащихся школ и т.д. Согласно анкетному опросу, внедрение этих инициатив привело к увеличению числа лиц, обратившихся в SIS. В 2008 году, по сравнению с 2007 годом, число сообщений о фактах коррупции возросло на 29%. Призыв SIS не закрывать глаза на проблемы коррупции был замечен 34,1% населения городов Литвы.

В Черногории для измерения процентной доли целевого населения, знающего об информационно-просветительской кампании под названием «Ни цента на взятку», в 2012 году был проведен опрос общественного мнения (процент составил более 50%). Однако наиболее распространенными количественными показателями, по-прежнему, остаются число событий, участников или участвующих организаций, например, рост числа школ, где

ученики Словении приняли участие на конкурсах на лучшее произведение (рисунок, сочинение и т.д.) (6 школ в первый год, 16 школ во второй год и 60 школ в третий год).

Источники: Агентство по борьбе с коррупцией [Сербия] (2013 г.), Презентация «Информационно-просветительская кампания для общественности». Сербия, апрель 2013 г.; Анкеты, представленные Литвой, Словенией и Черногорией.

Обзор опыта стран предполагает, что почти невозможно измерить обособленное влияние отдельной информационно-просветительской кампании на общественное мнение, на которое, естественно, влияют и другие факторы: общий политический и экономический климаты и т.д. Фактически, эффективность таких кампаний, по всей видимости, определяется общей убедительностью стратегий по противодействию коррупции в стране.

Глава 12.

Инновационные подходы и меры по предотвращению конфликта интересов

Во всех странах, которые рассматриваются в исследовании, существует стратегия или, по крайней мере, несколько правовых норм о конфликте интересов государственных должностных лиц. Между тем, чрезвычайно сложно найти доказательства, подтверждающие успех общего подхода к конфликту интересов. В противоположность этому, в существующих международных оценках, как правило, внимание обращается на нерешенные проблемы, связанные с конфликтом интересов. Поэтому, в данном документе вместо рассмотрения общих элементов стратегий по предотвращению конфликта интересов, например, в целом, вопросов выявления конфликта интересов, обнародования внутренних и внешних требований, разрешения конфликта интересов при помощи ограничений, отводов, отставок, обеспечения прозрачности и т.д.,¹⁰⁴ упор делается на инновации – редкие инновационные средства, разработанные в отдельных странах, которые, на первый взгляд, обеспечивают надежную защиту государственных интересов. Ниже приводятся примеры отдельных элементов стратегий по урегулированию конфликта интересов из **Албании, Латвии, Румынии, Словении, Хорватии и Эстонии.**

Декларирование конфликта интересов в каждом конкретном случае: В целом, требование для должностных лиц сообщать о назревающем конфликте интересов не является новым механизмом. Однако страны региона иногда слишком меняют направленность мер по урегулированию конфликта интересов в сторону опоры на регулярные (обычно ежегодные) декларации. В этом контексте, можно отметить пример **Албании**, где Закон «О предотвращении конфликта интересов в при государственных функций» предусматривает подробные процедуры как для системы декларирования конфликта интересов в конкретных случаях, так и системы периодического выявления и учета интересов. В дополнение к периодической декларации частных интересов, каждое должностное лицо чиновник, на основе имеющейся у него/нее информации и честных намерений, обязано самостоятельно и заблаговременно заявить о существовании интересов в конкретном случае, которые могут стать причиной для возникновения конфликта интересов (Раздел 7, Параграф 1). Все такие случаи конфликта интересов должны быть зарегистрированы (Раздел 11) и в целях административного судопроизводства, учет интересов должен передан на усмотрение сторон в рассматриваемом деле в разумные сроки (Раздел 12, Параграф 2).

Более того, согласно данному закону предоставление информации о личных интересах чиновника – это обязанность любого чиновника и каждого государственного учреждения, у которого есть такие сведения (например, коллеги), а также право заинтересованных сторон, затронутых действиями должностного

лица и каждого лица, имеющего сведения и заинтересованность в целом (Раздел 8). Данные об исполнении этих положений не были получены во время исследования. Законодательные требования о декларировании конфликта интересов в конкретном случае присущи не только Албании. Однако следует отметить что, юридическая формулировка закона Албании делает акцент на довольно необычном требовании использовать комбинацию разных средств (декларация интересов в конкретном случае и периодическая) и источников информации (сами должностные лица и третьи лица) для урегулирования конфликта интересов.

Перспективная проверка достоверности: Европейская комиссия положительно оценила новую **румынскую** систему перспективной проверки достоверности конфликта интересов при присуждении контрактов на государственные закупки на средства ЕС. Такой подход, очевидно, позволил бы заблаговременно выявить и предотвратить конфликт интересов перед подписанием контрактов. К моменту подготовки анализа это все еще оставалось на стадии осуществления Европейской комиссией, и было основано на Меморандуме о взаимопонимании между Национальным агентством обеспечения добропорядочности (ANI) и Национальным органом по регулированию и мониторингу государственных закупок. Идея состоит в том, что орган, отвечающий за закупки, в стандартной форме уведомляет ANI о лицах, участвующих в принятии решений о закупках. ANI проверяет их интересы и, если предполагается, что возникнет проблема, заранее передает свое заключение заказчику. Таким образом, можно заранее выявить и не допустить конфликт интересов. Европейская комиссия выразила свое мнение и о необходимых дальнейших шагах для обеспечения эффективной работы системы:

«Государственный заказчик несет юридическое обязательство реагировать на проблемы, выявленные ANI, что является важным элементом в работе системы. Также, важным было бы положение, касающиеся тех случаев, когда контракт прошел и решение ANI было подтверждено, то должностное лицо, вовлеченное в конфликт интересов, был бы ответственен за минимальную часть стоимости контракта. В случае успешности такого подхода, сфера его действия должна быть оперативно расширена с закупок на средства ЕС на все процедуры закупок.

Было бы логично извлечь уроки текущей деятельности ANI, чтобы усовершенствовать ее правовую базу. Документ, ныне обсуждаемый с правительством, включал бы важные шаги, такие как непосредственная отмена контракта, когда решение о конфликте интересов становится окончательным, больше мер контроля на этапе назначения и более легкого доступа к заявлению о наличии / отсутствии заинтересованности. Это было бы хорошей возможностью для ANI координации кодификации основы обеспечения добропорядочности, которая также должна гарантировать устранение любых выявленных двусмысленностей в существующей основе»¹⁰⁵

Институциональный подход к конфликту интересов: В Хорватии новый закон о государственных закупках был принят в июле 2011 года. Инновационное положение закона заключается в запрете для государственного заказчика заключать контракты на осуществление государственных закупок с хозяйствующими субъектами, с которыми он находится в состоянии конфликта интересов (т.е. если представитель государственного заказчика / предприятия в то же время выполняет

управленческие функции в хозяйствующем субъекте, или если представитель государственного заказчика / предприятия имеет долю, облигации или другие права, позволяющие участвовать в управлении, то есть, капитале хозяйствующего субъекта больше чем на 0,5%).¹⁰⁶ Власти должны перечислить такие хозяйствующие субъекты или же заявить в тендерной документации и на веб-сайте, что такие субъекты не существуют. Государственный контракт должен аннулироваться и считаться утратившим силу, если он присуждается вопреки вышеупомянутым положениям о конфликте интересов (Статья 176). Это инновационный шаг вперед в урегулировании конфликтов интересов, благодаря которому не только решается вопрос о личных интересах определенных должностных лиц, вовлеченных в процесс принятия решения, но и уделяется внимание личным интересам должностных лиц всего органа. Интересный и, в некоторой степени, аналогичный предыдущему подход применяется в Португалии, где компании, в которых должностные лица или их близкие родственники держат более 10% акций, не могут участвовать в тендерах на государственные закупки или на заключение сервисных контрактов.¹⁰⁷ Также, в этом случае, участие конкретного должностного лица в принятии решения о конкретной закупке не влияет на то, чтобы запрет оставался в силе.

Вставка 19. Словения: перекрестная проверка баз данных с целью контроля несоответствий

Комиссия по предотвращению коррупции в Словении использует базы данных для укрепления контроля за выполнением должностными лицами ограничений относительно предпринимательской деятельности. Проводится периодическая и автоматическая перекрестная проверка данных из системы *Supervisor*, коммерческого реестра и отчетов государственных организаций о предприятиях, на которые распространяются ограничения предпринимательской деятельности. Автоматический контроль возможен благодаря существованию системы *Supervisor*:

«*Supervisor* представляет собой онлайн-приложение, которое предоставляет информацию пользователям о деловых сделках государственных органов – прямых и косвенных пользователей бюджета (органы законодательной, судебной и исполнительной власти, самостоятельные и независимые государственные органы, местные сообщества и их части с юридическим лицом, общественные учреждения, государственные фонды, государственные учреждения и т.д.). [...]»

Приложение показывает стороны договора, крупнейшие получателей средств, юридические лица имеющие отношение к договору, дату и сумму сделок, а также цели денежных переводов. Оно также позволяет представить данные в виде графиков и распечатывать данные за указанный срок и др. [...] Приложение позволяет не только общественности, СМИ и профессионалам, но и другим регулирующим и контролирующим органам изучить финансовые потоки между государственным и частным сектором. [...]

Прозрачность финансовых потоков между государственным и частным секторами достигнутая при помощи этого приложения, повышает уровень ответственности лиц, занимающих государственные посты за результативное и действенное использование государственных финансов, способствует дебатам по принятым и запланированным инвестициям и проектам, а также сокращает риски незаконного управления, злоупотребления функциями, и прежде всего, ограничивает системную коррупцию, несправедливую конкуренцию и клиентуру в процедурах государственных закупок».

Источник: Комиссия по предупреждению коррупции. *Supervisor*. <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Supervisor%281%29.pdf>

Кроме того, новая система перспективная проверка достоверности **Румынии** также должна автоматически обнаруживать конфликты интересов. Сообщалось, что система, которая, как предполагается, будет готова в 2015 году, «будет автоматически определять, есть ли родственные связи среди участников государственных конкурсных торгов или связи с лицами в руководстве подрядной организации». В таких случаях система будет отправлять предупреждение государственному заказчику.¹⁰⁸ В отчете ЕС по борьбе с коррупцией в Италии говорится о практически аналогичном инструменте: «САРАСИ (Создание автоматизированных процедур против преступного проникновения в государственные контракты) – это проект, финансируемый ЕС с целью мониторинга финансовых потоков в цепи поставок по крупным государственным контрактам. Система позволит органам власти пресекать проникновение капитала незаконного происхождения путем создания базы данных о банковских переводах и о предостережениях, направляемых с целью выявления неправомерного поведения. Проект находится на начальном этапе апробирования во многих регионах Италии».¹⁰⁹

Эффективная коммуникация правил: Нередко бывают случаи, когда государственные служащие запутываются в сложных правилах, связанных с конфликтом интересов, или не всегда полностью осведомлены о них. **Эстония** входит в число стран, которые стремятся решить проблему с помощью практических руководств, основанных на примерах из жизни. Было подготовлено руководство для местных органов власти, которое включает краткое описание 13 случаев и ответов, например, приемлемо ли для председателя муниципального совета участвовать в подготовке и обсуждении по муниципальному гранту для НПО, в котором его мать является членом правления (правильный ответ - нет).¹¹⁰ Распространение данного руководства сопровождается личными встречами с целью обучения использованию руководства.

В 2007-2008 годах, Бюро по противодействию и борьбе с коррупцией **Латвии** (KNAB) подготовило три руководства в сотрудничестве с НПО Центр общественной политики «Providus» о конфликте интересов для сотрудников полиции, государственных служащих и должностных лиц государственных предприятий и портов.¹¹¹ Веб-сайт KNAB также публикует много других объяснений конкретных правовых норм, связанных с урегулированием конфликта интересов.¹¹² Нет сомнений в том, что должностные лица должны знать требования законодательства. Однако подготовка такой публикации показывает понимание того, что эффективное внедрение правил конфликта интересов требует конкретной коммуникации и объяснений. Одной лишь публикации законов и постановлений может быть недостаточно.

Подходы, показанные в этой главе, свидетельствуют о том, что действенная стратегия против конфликта интересов требует нечто большего, чем простое определения правил и санкций. Множество различных видов личных интересов может влиять на должностных лиц. Некоторые из этих интересов настолько неоднозначны, что даже самим чиновникам порой бывает нелегко решить, могут ли эти интересы неправильно повлиять на исполнение их обязанностей. Другие интересы могут быть косвенными или скрытыми и поэтому контролирующим органам сложно их выявить и точно определить. Поэтому, различные формы методического руководства, обучения, обсуждений наряду с налаженным мониторингом и инструментами контроля будут ключом к решению в странах, где

неправомерное влияние личных интересов или связей должностного лица представляет проблему.

Глава 13.

Ответственность и опыт в сфере предотвращения коррупции в государственных учреждениях

Данная глава освещает положительные случаи, где ответственность и опыт в области предотвращения коррупции децентрализованы в разрезе государственной администрации, т.е., работа организована таким образом, что за конкретными сотрудниками или отделами административных органов (отраслевые министерства, подотчетные административные органы или другие ведомства) официально закреплены роли по управлению вопросами обеспечения добропорядочности. Эта роль может быть их единственным занятием или еще одной обязанностью наряду с другими. Она может состоять из таких задач, как разработка внутренних стандартов добропорядочности и режима работы, мониторинг ситуации по добропорядочности, рекомендаций для другим сотрудникам по вопросам добропорядочности, получение сообщений о подозреваемой коррумпированной деятельности и их передача в компетентные органы и т.д.

Назначение уполномоченных контактных лиц по вопросам этики не так распространено в странах региона АКС. Однако есть некоторые примеры лиц / отделов в административных органах, созданных или назначенных для выполнения определенной роли по поддержанию добропорядочности. В 2014 году в **Кыргызстане** был создан институт должностного лица, ответственного за предотвращение коррупции. В начале февраля 2015 года, в 47 учреждениях были назначены специальные должностные лица по предотвращению коррупции. В 2013 году, **Азербайджан** учредил должность комиссаров по вопросам этики в некоторых государственных органах, в задачу которых надзор за выполнением правил этики государственными служащими и анализ практики. Список имен, должностей и контактная информация комиссаров по вопросам этики размещается в Интернете.¹¹³ В **Хорватии** руководитель каждого государственного органа должен назначать комиссара по вопросам этики, который должен, среди прочего, осуществлять надзор за соблюдением этического кодекса, консультировать государственных служащих и рассматривать жалобы граждан относительно случаев недобросовестного поведения.¹¹⁴ В 2014 году Агентство **Республики Казахстан** по делам государственной службы приняло решение об учреждении должности советника по вопросам этики с перспективой создания аналогичных должностей и в других государственных ведомствах.¹¹⁵ Советники по вопросам этики должны быть избраны секретным голосованием. Их главные задачи - предотвращение коррупции и нарушения правил этики, а также выработка рекомендаций и помощь государственным служащим Агентства по выполнению правил государственной службы, борьбе с коррупцией и нарушениями служебной этики.¹¹⁶ Следует отметить, что страны могут назначать уполномоченных должностных лиц для выполнения того круга обязанностей, которые лишь

косвенно связаны с предотвращением коррупции. В анкете, представленной **Азербайджанским** исследовательским фондом «Конституция», в качестве успешного примера описывается назначение лиц во многих органах, ответственных за доступ к информации.

Децентрализация ответственности за контроль коррупции может также быть достигнута посредством создания специальных отделов в различных секторах исполнительной власти. Например, в **Болгария** созданы инспекции в министерствах и других правительственных учреждениях. Согласно Закону «Об администрации», инспекции должны быть создаваться в министерствах и других органах. Что касается именно противодействия коррупции, инспекторы оценивают коррупционные риски и предлагают меры по ограничению рисков, собирают и анализируют информацию, а также, среди прочего, выполняют проверки достоверности случаев коррупции, осуществляют контроль и проверки согласно Закону «О предотвращении и выявлении конфликта интересов». Инспекторы могут также предложить инициирование дисциплинарных разбирательств, выполнять другие виды мер контроля относительно административных органов и государственных служащих и составлять протоколы административных нарушений. Главная инспекция координирует и направляет деятельность инспекторов, а также выполняет определенные функции в области противодействия коррупции.¹¹⁷ В отчете 2014 года, Европейская комиссия отметила, что были упрочнены «внутренние инспекции в государственной администрации, функционирующие под руководством Генеральной инспекции при канцелярии Премьер-министра. Они обладают потенциалом для выполнения важной роли в выявлении и предотвращении нарушений, а также в представлении предложений по дальнейшему совершенствованию системы противодействия коррупции».¹¹⁸ Инспекторы выполняют большое число проверок (1388 в 2012 г.¹¹⁹), по результатам которых было инициировано многочисленных мер дисциплинарного воздействия, но эффективность работы инспекций, по-прежнему, остается несколько неопределенной.¹²⁰

Назначение лиц, ответственных за вопросы этики / конфиденциальности, является важным элементом структуры обеспечения добропорядочности в государственных учреждениях таких государств-членов ОЭСР, как **Соединенные Штаты, Нидерланды и Германия**.

Вставка 20. Соединенные штаты Америки: уполномоченное лицо агентства по вопросам этики

В Соединенных штатах Америки, руководитель каждого федерального органа исполнительной власти несет ответственность и должен проявлять личное лидерство в создании, поддержании и исполнении программы агентства по вопросам этики. Глава каждого агентства назначает ответственное лицо в качестве уполномоченного лица агентства по вопросам этики (DAEO).

DAEO обеспечивают управление программами агентства по вопросам этики. Общие обязанности DAEO состоят в том, чтобы координировать и управлять программой агентства по вопросам этики, которая обычно предусматривает (1) взаимодействие с Управлением по этике при Правительстве США, (2) анализ отчетов о раскрытии финансовой информации, (3) инициирование и обслуживание программ обучения вопросам этики и программ обучения; и (4) мониторинг административных мер и

санкций. Такие обязанности каждого руководителя агентства и ДАОЕ представляют собой способ децентрализации осуществления стратегии по вопросам этики в исполнительной власти. Важно отметить, что руководители агентств обязаны обеспечивать достаточные ресурсы для ДАОЕ и необходимый дополнительный персонал, чтобы ДАОЕ могли выполнять свои обязанности, и не в последнюю очередь, экономить ограниченные ресурсы центрального органа, отвечающего, среди прочего, за предотвращение конфликта интересов – Управление по этике при Правительстве США. В особенности, в более широком смысле государственной администрации, такая сеть уполномоченных должностных лиц является наиболее эффективным средством обеспечения последовательности внедрения стратегии по этическим нормам и предотвращению конфликтов интересов.

Источник: Свод федеральных нормативных актов, Том 5, § 2638.202, § 2638.203.

<http://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/part-2638/subpart-B> ; ОЭСР (2002 г.), Прозрачность и подотчетность государственного сектора: Практическая реализация, с. 83. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-transparency-and-accountability_9789264176287-en

В **Нидерландах**, положение, касающееся сообщения о подозреваемом правонарушении, требует, чтобы компетентный орган назначил одного или более лицо, ответственное за соблюдение конфиденциальности в организации. Такое лицо должно дать консультацию должностному лицу, сообщившему о таком случае, передать информацию вышестоящему должностному лицу о проблеме, а также дать консультацию компетентному органу и высшему должностному лицу (Статья 8).¹²¹ Однако, следует отметить, что не всегда лица, ответственные за обеспечение добропорядочности и соблюдение конфиденциальности, назначаются в качестве лиц, принимающих донесения в организациях (скорее они являются первыми, кто выслушивает потенциальных информаторов, в некоторых организациях).

Анализ деятельности тринадцати министерств и шести ведомств в 2009 году показал, что во всех назначены лица, ответственные за обеспечение добропорядочности и соблюдение конфиденциальности.¹²² Недавний опрос должностных лиц показал двоякое отношение к лицам, ответственным за обеспечение добропорядочности и соблюдение конфиденциальности. Более половины респондентов согласились с тем, что лица, ответственные за соблюдение конфиденциальности, воспринимались как лица, принимающие донесения о (предполагаемых) злоупотреблениях (согласны – 67,1%) и как лица, первыми выслушивающими сообщения о (предполагаемых) злоупотреблениях и дающие по этому поводу консультации (согласны – 56,6%). Немногим меньше половины респондентов согласились с тем, что лица, ответственные за соблюдение конфиденциальности, были достаточно заметны и известны сотрудникам в организации (согласны – 45,7% и не согласны – 26,2%), им доверяют и они пользуются хорошей репутацией среди сотрудников в организации (согласны – 46,3% и не согласны – 11%). Были и менее положительные ответы о возможности лиц, ответственных за соблюдение конфиденциальности, обеспечить надежную защиту людей, обнаруживающих факты злоупотребления в организации (согласны – 28% и не согласны – 15,1%), и обладают достаточной степенью независимости от административной и стратегической верхушки организации (согласны – 35,7% и не согласны – 15,5%).¹²³ Между тем, учреждение должности по обеспечению добропорядочности и конфиденциальности считается успешным, потому что по

всем важным вышеупомянутым аспектам, доля положительных ответов намного превышает долю отрицательных ответов.

В **Германии** Директива Федерального правительства по предотвращению коррупции в Федеральном правительстве требует, чтобы контактное лицо по вопросам предотвращения коррупции быть назначено на основании задач и размера ведомства:

«Контактным лицам могут быть назначены следующие задачи:

- работать в качестве контактного лица для персонала и руководства ведомства, при необходимости, обходя официальные каналы наряду с частными лицами;
- давать рекомендации руководству ведомства;
- информировать сотрудников (например, посредством регулярно планируемых семинаров и презентаций);
- оказывать помощь с обучением;
- проводить мониторинг и оценку любых признаков коррупции;
- оказывать помощь в информировании общественности о штрафах, в соответствии с законом о государственной службе и уголовным правом (превентивное воздействие), в то же время, соблюдая права на неприкосновенность личной жизни тех, кто вовлечен»¹²⁴

В более широком смысле, роль лиц, ответственных за соблюдение конфиденциальности, в голландской системе и контактных лиц в немецкой системе кажутся аналогичными в части передачи информации от штатных сотрудников руководству. Согласно исследованию 2010 года, 56% опрошенных органов федеральной, земельной и общинной власти создали должность для контактных лиц по борьбе с коррупцией (97% федеральных органов власти). Косвенный признак успеха внедрения должности контактных лиц - высокая степень готовности в 59% органах власти сообщать контактным лицам о подозреваемых фактах коррупции (такая подготовленность присутствовала в отношении сообщений о таких фактах в правоохранительные органы только в 17% органов власти).¹²⁵

В **Эстонии** назначены контактные лица по вопросам борьбы с коррупцией в каждом министерстве. Их задача состоит в том, чтобы наблюдать за выполнением задач, предусмотренных в антикоррупционной стратегии и вносить предложения по новым антикоррупционным мерам в своей сфере деятельности. В отличие от Нидерландов и Германии, они не консультируют коллег по поводу определенных вопросов. В долгосрочной перспективе, есть намерение назначить должностных лиц по вопросам обеспечения добропорядочности.

Там, где большая часть государственного сектора считается в сильно подверженной коррупции, децентрализация ответственности за предотвращение коррупции, скорее всего, не даст эффекта. Тем не менее, выдвижение мер по борьбе с коррупцией на первый план также бывает сложным в относительно чистой от коррупции среде. Согласно опросу семи партнерских ведомств в Утштайне в 2013 году самые серьезным препятствиям относятся временные ограничения, отсутствие внутреннего потенциала для разработки и и оценки антикоррупционных подходов, недостаточная подготовка сотрудников для определения того, как трудности в управлении или коррупция могут помешать достижению результатов, недостаток

экспертных знаний для решения проблемы коррупции и нежелание поднимать проблемы коррупции перед партнерами.¹²⁶ Роль уполномоченных лиц, ответственных за соблюдение конфиденциальности, может оказаться сложной ввиду того, что их должность в иерархии организации находится где-то между руководством и другими коллегами. Они сталкиваются с конфликтом лояльности между организацией и лицом, сообщаящим о предполагаемом правонарушении, как это было определено в Нидерландах.¹²⁷ Следовательно, должны быть максимально четко определены применимые нормы соблюдения конфиденциальности и точные обязанности лиц, ответственных за соблюдение конфиденциальности, по отношению к другим государственными служащими (включая руководителей).

Не говоря уже об административных системах с широко распространенной и повсеместной коррупцией, роль лидерства в каждом ведомстве нельзя недооценивать. Отсюда и возникает особая ответственность руководителей ведомств по решению вопросов этики в Соединенных штатах Америки. Также в хорошо развитых администрациях в Европе, ключевая ответственность за контроль конфликта интересов государственных служащих часто лежит на самом ведомстве, где сотрудники сталкиваются с ситуациями, когда им сложно сделать выбор. Например, в **Германии** «офис работодателя государственного служащего играет важную роль в ежедневном управлении в предотвращении и разрешении конфликта интересов. Обязанность работодателя принимать решения в случае подачи заявления на разрешения заняться частной деятельностью вне работы, является ключевой функцией контроля».¹²⁸ Ответственность офиса работодателя и вышестоящих государственных служащих также крайне важна в скандинавских странах – **Дании, Норвегии и Швеции**. В этих странах не существует никаких центральных, независимых антикоррупционных органов, поэтому, в целом, они полагаются на основные управленческие. Несомненно, руководители государственных учреждений обязаны разрешать конфликты интересов и решать другие связанными с этикой проблемы своих подчиненных во многих странах региона АКС. Поэтому добропорядочность государственных служащих этого особого уровня является основополагающим условием для общего успеха мер по предотвращению коррупции.

Глава 14.

Подходы к координации антикоррупционной деятельности

В рассматриваемых странах применяются разные типы внутригосударственных координационных механизмов и мероприятий. Трудно найти конкретные показатели эффективности существующих механизмов координации. Следовательно, в этой главе лишь кратко представлены основные подходы к способу организации координации и сотрудничества между заинтересованными сторонами в сфере борьбы с коррупцией.

Межведомственные советы: Организация формата работы, когда встречаются представители руководящего или рабочего уровня различных ведомств, , ответственных за меры противодействия коррупции, направлена на обеспечение обмена информацией, создания совместных обязательств и координации усилий множества сторон. Это прямой ответ на признание того, что эффективная политика по борьбе с коррупцией не может быть запланирована и эффективно осуществляться изолированно. К примеру, в **Грузии** Совет по противодействию коррупции координирует деятельность по борьбе с коррупцией. В 2015 году, Совет по противодействию коррупции вместе с экспертной комиссией были созданы постановлением Правительства Армении. В **Литве**, Межведомственная комиссия по координации борьбы против коррупции была учреждена в 2003 году. В **БЮРМ**, в 2006 году правительство учредило межминистерский орган по координации деятельности по противодействию коррупции. В состав этого органа входят представители Министерства юстиции (председатель), Государственной комиссии по предупреждению коррупции, Министерства внутренних дел, Бюро государственных закупок, Управления государственными доходами, Финансовой полиции, Министерства местного самоуправления, Агентства администрации, Секретариата по делам Европы, Верховного суда, и др. Задачи органа заключаются в координации деятельности учреждений, обладающих компетенцией в борьбе с коррупцией, укреплении их взаимного сотрудничества и обмена информацией, а также в реализации рекомендаций ГРЕКО и других международных организаций. Орган созывает заседания 2-3 раза в год. В **Сербии** Агентство по борьбе с коррупцией организует встречи высокого уровня на ежемесячной основе в целях обсуждения спорных вопросов борьбы с коррупцией и принятия выводов или рекомендаций для дальнейших / незамедлительных мер.

В таких странах Центральной Азии как Казахстан и Кыргызская Республика, органы государственной прокуратуры выполняют особую координирующую роль. В **Казахстане** координационные советы работают совместно с Генеральной прокуратурой и другими органами прокуратуры. Генеральный прокурор и уполномоченные прокуроры являются ответственными за координацию деятельности правоохранительных, фискальных и

других государственных органов, а также местных органов управления в области борьбы с коррупцией в **Кыргызской Республике**.

Вставка 21. Грузия: Совет по борьбе с коррупцией

Совет по борьбе с коррупцией (СБК) Грузии состоит из 41 члена – представителей государственных органов, международных и местных организаций, а также предпринимательского сектора. Функции СБК включают координацию деятельности по борьбе против коррупции в Грузии, обновление Плана действий и Стратегии по борьбе с коррупцией, а также контроль над их выполнением, мониторинг, подотчетность перед международными организациями, инициирование соответствующей законопроектной деятельности и разработку рекомендаций. Заседания Совета проводятся два раза в год. Работа Совета поддерживается рабочей группой экспертного уровня, которая состоит из уполномоченных представителей членов СБК. Эти контактные лица отвечают за поддержку реализации соответствующих разделов Плана действий / Стратегии и за отчетность о состоянии реализации согласно стандартной процедуре. Встречи рабочей группы экспертного уровня проводятся на регулярной основе.

Дополнительная информация доступна по следующей ссылке:
<http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/172>

Координация на основе стратегий и программ по борьбе с коррупцией: Помимо советов и им подобных, национальные стратегии / программы по борьбе с коррупцией, с возложенными на различные государственные учреждения задачами, часто служат в качестве инструментов координации, как о том сообщают в Армении, Латвии, Молдове, Румынии, Хорватии и Черногории. Как правило, управление данной координацией осуществляется органом, который был назначен в качестве ответственного за общую реализацию стратегий / программ. К примеру, в **Латвии**, Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией поручено координировать сотрудничество государственных учреждений, среди которых были распределены задачи в Программе по предупреждению и борьбе с коррупцией.¹²⁹ В **Румынии** реализация Национальной стратегии борьбы с коррупцией осуществляется под руководством и координацией Министра юстиции. В этих целях Министр юстиции организует координационные встречи высокого уровня, как минимум, каждые полгода. В координационных встречах принимают участие представители трех ветвей власти (законодательной, судебной и исполнительной), а также местные органы государственного управления, деловые круги и гражданское сообщество. В целях поддержки процесса мониторинга работают пять платформ сотрудничества (платформа независимых органов и антикоррупционных учреждений, платформа центральных государственных органов управления, платформа местных государственных органов управления, платформа деловых кругов, и платформа гражданского общества). Платформы проводят встречи каждые два месяца. В **Хорватии** координаторы выбираются в каждом учреждении, которое получило задание в рамках антикоррупционного Плана действий, в целях информационного взаимодействия с Независимым сектором противодействия коррупции в Министерстве юстиции, координирующим реализацию антикоррупционных Стратегии и Плана действий. В Молдове была создана мониторинговая группа с более узкой функцией, чтобы осуществлять обзор информации, предоставленной государственными органами по реализации Национальной стратегии по борьбе с коррупцией и планов действий

(национального и секторальных). Группа состоит из представителей государственных, местных и гражданских институций. В **Армении** подразделение по мониторингу программ противодействия коррупции в Аппарате Правительства осуществляет деятельность по обеспечению реализации организационно-технических мер и участвует в мониторинге отчетов по реализации Стратегии по борьбе с коррупцией и соответствующего Плана действий, а также за выполнением обязательств по борьбе против коррупции в соответствии с международными договорами.

Вставка 22. Албания, Эстония, Турция: Разработка сетей противодействия коррупции

Все чаще заинтересованные стороны в борьбе с коррупцией объединяются в сети без обязательного создания жестких структур, таких как советы или комитеты. Совет по этике государственной службы в **Турции** привлекает к сетевому взаимодействию несколькими способами, например, им создана сеть сертифицированных тренеров по этике по всей системе государственной службы. Недавно Совет учредил Платформу по этике, где заинтересованные стороны приглашаются к участию в обсуждении вопросов политики и реализации в сфере этики. Совет также осуществляет проект для развития сотрудничества между государственным, частным сектором и НПО на основе неформальной сети. В **Албании** Национальный координатор борьбы против коррупции работает в сети с 16 антикоррупционными координаторами (заместителями министров), контактными лицами во всех министерствах, 4 важными управлениями (таможня, налогообложение, предупреждение отмывания денег, и государственные закупки), 6 независимыми учреждениями, и 12 префектурами. **Эстония** также разрабатывает неофициальные сети противодействия коррупции на различные темы с целью предоставления обучения, обсуждения и поднятия вопросов борьбы с коррупцией. Уже существует неофициальная антикоррупционная сеть контактных лиц в министерствах для обсуждения вопросов борьбы с коррупцией и поощрения вовлечения различных министерств в работу по борьбе с коррупцией. Другие тематические сети рассматриваются в целях вовлечения всех соответствующих заинтересованных сторон в конкретных проблемных областях. Первая из тематических сетей (координируемая организацией «*Transparency International*») посвящена теме политических партий (сеть по вопросам здравоохранения рассматривается в качестве следующей).

Источники: А.Коскун (Coskun, A.) (2014 г.), Презентация «Сети общественного контроля в Турции» на региональном экспертном семинаре по предупреждению коррупции в г. Тирана, Албания, 26 -27 июня 2014 года;

http://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf; Анкета и дополнительные материалы представлены Национальным координатором Албании.

Анкета, представленная Управлением по борьбе с коррупцией вместе с Генеральным прокурором **Азербайджана** содержит информацию по двум более конкретным инструментам координации – **совместные приказы** Генерального прокурора и различных министров (к примеру, Совместный приказ с Министром внутренних дел о надлежащей регистрации уголовных правонарушений) и **меморандумы о сотрудничестве**, подписанные между Генеральной прокуратурой и рядом правоохранительных органов и других ведомств (например, с Аудиторской Палатой и Финансовой разведкой). Также существуют парламентские комитеты с определенной координирующей ролью, такие как Подкомитет по предупреждению

коррупции в парламенте **Латвии** и Постоянный комитет, ответственный за национальную безопасность, оборону и общественный порядок в Молдове.

Обзор международной практики показывает, что одной из наиболее важных проблем в сотрудничестве различных ведомств является достижение среди них достаточно высокого уровня вовлеченности. Поэтому координаторы антикоррупционных политик должны найти пути перехода от ситуации, когда одно ведомство продвигает политику к ситуации, когда происходят по-настоящему слаженные действия. Возможно, одним из способов достижения этой цели является обеспечение высокой степени прозрачности, так чтобы общественность могла увидеть, какие органы всерьез намерены бороться с проблемой коррупции, а которые из них нет. Поэтому механизмы координации с определенным участием неправительственных игроков был бы предпочтительнее, чем целиком внутри-правительственный формат (пожалуй, за исключением координации по особым расследованиям и др.).

Глава 15.

Предупреждение коррупции в сфере управления государственными финансами

Обеспечение большей прозрачности и использование информационных технологий являются основными инновациями в борьбе с коррупцией в сфере управления государственными финансами, отраженными в анкетах стран Восточной Европы и Центральной Азии. Ключевым преимуществом ИТ решений является то, что они позволяют обыкновенным гражданам или контролирующим органам легко обрабатывать большие объемы данных и выявлять подозрительные корреляции или сделки, которые иначе могли бы быть скрыты в огромном массиве информации

К примеру, **Кыргызская Республика** обязала государственные органы публиковать в СМИ и на своих сайтах отчеты об исполнении бюджетов всех уровней и по инвестиционным проектам, а также материалы аудиторских заключений органа государственного аудита (за исключением информации, содержащей государственную тайну). Информация о бюджетах доступна на веб-портале “Открытый бюджет” (<https://budget.okmot.kg/en/>). **Армения** также представила информацию об онлайн-инструменте визуализации, который позволяет гражданам прослеживать государственный бюджет по секторам, категориям и расходным линиям, вниз, вплоть до конкретных проектов (включая информацию о том, сколько из выделенных средств было уже потрачено и детали заключенных контрактов на закупку) (<http://www.mfe.am/index.php?cat=71&lang=1>).

Вставка 23. Эстония: Открытые данные по местным бюджетам

В амбициозном проекте **Эстония** запустила интернет-публикацию (<http://riigiraha.fin.ee>) данных бухгалтерского учета всех органов местного самоуправления за период с 2004 по 2014гг. с неограниченным публичным доступом для просмотра, скачивания, сравнения и анализа данных. Интернет-ресурс позволяет пользователям видеть, например, распределение их налогов на различные задачи какого-либо определенного местного органа управления, и сравнить это распределение с другими местными органами управления, а также распределение ликвидных активов местного органа управления среди банков и корреляционные связи, такие как между расположением (например, не периферийный, периферийный) местного органа управления и суммой первичных затрат в расчете на одного жителя. В дальнейшем планируется добавить весь государственный сектор и поименно опубликовать контрагентов местных органов управления (включая владельцев и членов правления партнеров).

Источник: А. Йюги (Jõgi, А.) (2014), Презентация «Государственные финансы как открытые данные» на региональном экспертном семинаре по предупреждению коррупции в г. Тирана,

Другой тенденцией является использование электронных средств при составлении бюджета и контроле над рисками. К примеру, в **Грузии** в 2010 году Электронная программа для составления бюджета была разработана и запущена Министерством финансов. Электронная программа позволяет всем бюджетным учреждениям планировать свои бюджеты в электронном виде и тем самым упрощает и систематизирует процесс бюджетного планирования; внедряет автоматизированные этапы бюджетного планирования и улучшает эффективность временных и человеческих ресурсов; значительно уменьшает ошибки в процессе разработки бюджета и др. С 2009 года пилотные министерства (Министерство образования и науки, Министерство труда, здравоохранения и социальных дел, и Министерство юстиции), должны были подготовить свои предложения по бюджету на 2010 год как в традиционном - организационном, так и в программном формате. Количество пилотных министерств было увеличено в 2010 году. Проект бюджета на 2011 год в пилотных министерствах, а также отчеты по исполнению бюджета на 2010 год в пилотных министерствах были подготовлены в программном формате, в параллельном режиме к традиционному процессу составления бюджета.

Грузия перешла к программному составлению бюджета с 2014 года. В настоящее время, внутриведомственные веб-ориентированные системы электронного бюджета и электронного казначейства используются для планирования и исполнения бюджета, и эти две системы полностью согласованы.

С начала 2013 года, ИТ подсистема «Финансовый контроль. Система Управления рисками» была представлена в пробной версии в Министерстве финансов **Казахстана**. Цель этого инструмента заключается в повышении эффективности финансового контроля путем оценки рисков в том, как государственные органы выполняют бюджет и осуществляют государственные закупки. Меры по улучшению определяются на основе результатов оценки риска. Подсистема была интегрирована с ИТ системами ряда других государственных органов. В **Словении** веб-приложение под названием «*Supervisor*», отслеживающее каждую сделку в государственном секторе, было разработано для повышения прозрачности и предотвращения коррупции в государственных закупках (и в государственных расходах в целом).¹³⁰ Согласно опросу, проведенному Комиссией по предупреждению коррупции, как журналисты, так и следователи часто пользуются инструментом «*Supervisor*», чтобы подтвердить или отклонить подозрения в отношении деловых операций.

Интернет ресурсы, которые позволяют пользователям отслеживать расходы бюджета, также есть в странах ОЭСР, не входящих в АКС. В **Соединенных Штатах Америки** был создан веб-ресурс, который показывал распределение средств в рамках Закона США «Об экономическом оздоровлении и повторных инвестициях (ARRA)» от 2009 года, известного как пакет мер стимулирования общей стоимостью более 800 млрд. долларов США, направленный на то, чтобы дать толчок для развития дальнейшей экономической деятельности. Доступная информация включает общие суммы контрактов, грантов и кредитов в рамках реализации ARRA по каждому отдельному штату, более конкретную информацию относительно проектов и получателей в определенных городах и районах (с возможностью поиска получателей по именам и просмотра на карте географического распределения поддерживаемых проектов), а также общие

категории расходов, финансируемых за счет ARRA (образование, здравоохранение, жилищное строительство, и т.д.). Вебсайт также дает возможность пользователям подавать жалобы, если они подозревают случаи мошенничества в любом из проектов, и позволяет загружать данные для дальнейшего использования.¹³¹ Обновление информации было прекращено в 2014 году в связи с решением Конгресса об отмене ежеквартальной отчетности получателей.

Соответствующим с точки зрения прозрачности является Совет государственного внутреннего финансового контроля, который функционирует в качестве консультативного органа при Министерстве финансов **Молдовы** в целях мониторинга государственного внутреннего финансового контроля. Согласно вопроснику, представленному Национальным центром по борьбе с коррупцией, Совет имеет полномочия давать согласие на проекты нормативных актов в области государственного внутреннего финансового контроля, согласовывать сводный годовой отчет о состоянии государственного внутреннего финансового контроля, рассматривать проблемные аспекты функционирования системы государственного внутреннего финансового контроля, а также предоставлять рекомендации. В состав совета входят представители Министерства финансов, представители внутренних подразделений государственных учреждений, преподаватели с учеными степенями и другие специалисты в данной области. Все государственные органы представляют совету свои годовые отчеты с оценкой внутреннего финансового контроля. Совет разрабатывает ежегодный сводный доклад о состоянии государственного внутреннего финансового контроля.

Не следует ожидать, что данные по исполнению бюджета будут оцифрованы и представлены в удобном для пользователя формате сразу во всех странах. Для того, чтобы подобная публикация была возможной, необходимо, чтобы исполнение бюджета осуществлялось через единый электронный механизм. Кроме того, влияние этих открытых данных будет заметным тогда, когда есть активное гражданское общество и среда СМИ, то есть вовлеченные люди, которые используют эти данные. Тем не менее, похоже, что электронные системы составления бюджета и контроля финансовых рисков вместе с размещением в Интернете открытых данных о бюджете превращаются в золотой стандарт прозрачности в современном государственном финансовом управлении.

Глава 16.

Превентивная роль государственных ревизионных учреждений

Одним из наиболее простых способов для Государственного ревизионного учреждения (ГРУ) выполнять определенную роль в борьбе с коррупцией, является предоставление правоохрнительным органам информации о подозреваемых правонарушениях. Тем не менее, большинство полученных опросников содержат мало информации о практической роли ГРУ в обнаружении случаев подозреваемой коррупции, кроме заметно активного государственного ревизионного управления в **Грузии** (см. вставку 24). Также в опроснике, представленном Молдовой, указываются 16 файлов, которые были направлены ГРУ в правоохрнительные органы в 2013 году (на их основании было возбуждено 6 уголовных дел).

Вставка 24. Грузия: Государственное ревизионное управление способствует раскрытию коррупции

В Грузии Государственное ревизионное управление (ГРУ) сотрудничает с Прокуратурой и другими правоохрнительными органами посредством:

направления в соответствующие органы дел, выявленных при мониторинге бюджета государственным ревизионным управлением, а также во время ревизионной деятельности, в том числе связанные с присвоением государственных активов, нарушениями в закупочной деятельности, взяточничеством и коррупционными схемами; и

аудиторы ГРУ привлекаются в качестве судебных аудиторов в сложных уголовных делах о финансовых преступлениях. Фактические выводы и результаты уголовного расследования вышеуказанных дел, включая соответствующие суммы незаконно присвоенных бюджетных средств, возмещенных в государственный бюджет, регулярно публикуются и докладываются парламенту в ежегодных отчетах ГРУ.

В 2011-2013 гг., ГРУ направило в правоохрнительные органы до 30 аудиторских отчетов вместе с доказательствами по предполагаемым коррупционным действиям, в результате чего 75 должностных лиц в государственном / частном секторе были привлечены к уголовной ответственности. По запросу правоохрнительных органов аудиторы ГРУ провели судебные экспертизы в 84 государственных учреждениях / субъектах, имеющих право управлять государственными активами. В результате совместного расследования и скоординированных ревизионных усилий, около 13,8 млн. грузинских лари были возвращены в государственный бюджет.

Источник: Информация предоставлена Государственным ревизионным управлением Грузии, февраль 2015 г.

Ряд стран указывают на важную роль государственных ревизионных учреждений в выявлении системных недостатков и рекомендаций по улучшению. В

Литве в 2013 году, «аудиторы эффективности выполняемой деятельности проверили, как государственные учреждения осуществляют меры по предупреждению коррупции. Было установлено, что государственные учреждения не в состоянии правильно определить вероятность коррупции, так что не все причины и условия для коррупции были выявлены, государственные учреждения не всегда разрабатывают и реализуют программы по борьбе с коррупцией надлежащим образом, что приводит к неспособности обеспечить управление факторами риска. Аудиторы сделали рекомендации по улучшению мер предупреждения коррупции в государственных учреждениях, и чтобы обеспечить прозрачное предоставление услуг населению».¹³²

ГРУ в **Хорватии** дает рекомендации и обращает внимание – когда это возможно – на вероятность мошенничества и коррупционных действий. Рекомендации направлены на совершенствование системы контроля и процедур, в том числе и правовой среды. Аудиторские отчеты, содержащие описание установленных фактов и нарушений, а также рекомендации, считаются полезными для укрепления этического поведения в государственном секторе, также как для предотвращения мошенничества и коррупции. Государственные ревизионные учреждения следят за выполнением рекомендаций в органах, где была проведена проверка, на регулярной основе. Отчеты представляются в Парламент (при необходимости, также и в другие соответствующие учреждения), а также публикуются в Интернете.

В **Грузии** ГРУ также играют важную роль в устранении междисциплинарных, системных коррупционных рисков в осуществлении управления государственными финансами.

ГРУ также играют важную роль в *образовании и повышении осведомленности* в аспекте предупреждения коррупции и, не в последнюю очередь, они сами должны реализовывать меры для предупреждения вероятной коррупции среди собственных сотрудников, как это было описано в опроснике, представленном **Узбекистаном**.

В целом создается впечатление, что работа государственных ревизионных учреждений зачастую не рассматривается в качестве одной из основных мер борьбы с коррупцией. Вероятно, одна из проблем заключается в сложности увязки выявленных нарушений с возможными коррупционными правонарушениями и виновностью конкретных должностных лиц. За этими трудностями может стоять множество причин, такие как отсутствие связи между аудиторами и должностными лицами в правоохранительных органах, отсутствие ясности о том, как распознать тревожные сигналы коррупции и как с ними бороться, или же нежелание ГРУ решать вопросы коррупции напрямую. Учитывая эти трудности, хорошо проработанная методология, а также оценка эффективности внутренней системы противодействия коррупции государственных органов представляется одним из способов усиления роли государственных ревизионных учреждений в борьбе с коррупцией.

Глава 17.

Электронные услуги, упрощение и унификация государственных услуг

Существует множество различных государственных услуг, которые могут быть перемещены в режим онлайн, точно также как есть много различных способов организации оказания таких услуг в физической среде. Поскольку анализ всех возможностей потребует проведения отдельного исследования, в этой главе будут рассмотрены один тип электронной услуги и один тип физической организации предоставления услуг – электронные закупки и единые центры услуг .

Европейская комиссия определяет электронные закупки как «использование электронных средств связи и обработки транзакций организациями государственного сектора при покупке товарно-материальных ценностей и услуг или проведении конкурсных торгов по закупке общественных работ».¹³³ Антикоррупционное обоснование электронных закупок основывается на нескольких соображениях – такая система облегчает полное равенство в доступе к информации и ограничивает субъективность в отношениях между участвующими в них сторонами. Электронные закупки рассматриваются в качестве главного инструмента повышения добропорядочности.¹³⁴ В 2012 году Европейская комиссия предложила, в качестве задачи, полный переход на электронные закупки в ЕС к середине 2016 года.¹³⁵

Электронные закупки содержат широкий спектр элементов и практики. Исследование, проведенное аудиторской компанией «PricewaterhouseCoopers», позволило создать каталог 24 передовых практических методов из 18 европейских стран, к примеру:

- Платформы автоматически передают все свои уведомления в единую точку доступа для публикации;
- Хозяйствующие субъекты могут получить доступ и найти контрактные уведомления и тендерные спецификации в качестве анонимных пользователей;
- Хозяйствующие субъекты могут выполнять поиск контрактных уведомлений с помощью набора поисковых критериев;
- Хозяйствующие субъекты получают уведомления обо всех изменениях в тендерных спецификациях;
- Хозяйствующие субъекты получают подтверждение о доставке после успешной подачи своих тендерных заявок;
- Платформы держат тендерные заявки в зашифрованном виде вплоть до начала открытия торгов;

Государственные заказчики могут оценить часть своих тендерных заявок автоматически на основе заранее определенных критериев.¹³⁶

Страны могут рассматривать этот вопрос, различая полностью электронные закупки, где все процедуры проводятся в электронном виде, и полу-электронные закупки, где, например, отсканированные документы вводятся в систему электронных закупок. Электронные приглашения к тендерным торгам и уведомления, отправляемые по электронной почте, являются частью полу-электронных закупок. Конечной целью может быть полностью электронная закупка, но для этого необходимо выполнить поэтапный процесс.

В широком смысле, на основе данного обзора передовой практики, платформы электронных закупок могут служить в качестве инструментов для публикации и поиска информации, подачи документов, по крайней мере частично – а также предварительного упорядочивания информации о тендере, которая должна быть представлена, оценки тендерных заявок и контроля.

Согласно данным в полученных опросниках, многие из опрошенных стран используют Интернет для публикации уведомлений о закупках и других документов (например, **Албания, Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Латвия, Литва, Молдова, Узбекистан и Хорватия**). К примеру, в **Кыргызской Республике**, такая информация, как объявления о тендерных торгах, протоколы вскрытия конкурсных предложений и данные о победителях конкурсных торгов публикуются на специализированном вебсайте по закупкам (www.zakupki.okmot.kg).

Некоторые страны быстрыми темпами повысили уровень применения электронных закупок в течение последних лет. В Отчете ЕС о борьбе с коррупцией отмечается, что «**Литва** добилась прогресса в обеспечении онлайн доступа к сводным данным о государственных закупках, где учреждения обязаны публиковать планы закупок и отчеты в Интернете. Спектр информации, обязательной для публикации, превышает требования законодательства ЕС, в том числе предварительные технические характеристики. От поставщиков также требуется указать субподрядчиков в своих заявках. С 2009 года, Закон «О государственных закупках» обязывает производящие закупки организации осуществлять, по крайней мере, 50% от общего объема государственных закупок электронным способом. Со времени внедрения данного требования, доля электронных закупок увеличилась до 63% в 2010 году, до 76% в 2011 и до 83% в 2012 году».¹³⁷

Все больше государственных закупок осуществляется через электронную процедуру в **Эстонии**: «С 2003 года, все уведомления о государственных закупках публикуются в электронном виде в Государственном реестре государственных закупок (ГРГЗ), на портале электронных тендерных торгов. Закон «О государственных закупках» обеспечивает дальнейшее развитие ГРГЗ и электронных закупок (электронные аукционы, система электронных покупок, электронные каталоги и т.п.). Поставив целью полностью перейти к электронным процессам конкурсных торгов в будущем, Закон требует проведение электронных конкурсных торгов для 50% от общего объема государственных закупок, начиная с 2013 года. В 2012 году около 15% государственных конкурсных торгов были проведены через систему электронных закупок, что в три раза превышает показатели за 2011 год. Электронная отчетность способствует прозрачности и повышает качество управления. Портал электронных закупок включает также

информацию о соответствующих решениях Министерства финансов и о наиболее частых нарушениях Закона «О государственных закупках». Тем не менее, местным органам власти не обязательно вносить электронные записи в ГРГЗ, если стоимость контрактов ниже определенных пороговых значений». ¹³⁸ Дальнейшие планы включают публикацию всех первичных документов по закупкам без необходимости авторизации в системе и неограниченную публикацию вопросов и ответов касательно первичных документов по закупкам. ¹³⁹

Грузия и Казахстан также располагают продвинутыми системами электронных закупок. В **Грузии** упрощенные электронные конкурсные торги и электронные конкурсные торги должны проводиться в электронном виде. Система электронных закупок позволяет публиковать объявления о проведении конкурсных торгов, загружать тендерную документацию, оплачивать взносы за подачу заявок, подавать конкурсные предложения в электронном виде зарегистрированными поставщиками, задавать вопросы и давать ответы публично на тендерной странице в режиме онлайн, оформлять апелляции на любом этапе проведения конкурсных торгов, а также осуществлять цифровое выявление рисков в рамках тендерных торгов для мониторинга Агентством по конкуренции и государственным закупкам, и т.д. По состоянию на 2013 год, согласно утверждениям, более 400 млн. грузинских лари были сэкономлены с момента внедрения платформы электронных закупок в 2010 году. ¹⁴⁰ Согласно данным анкеты, представленной Ассоциацией молодых юристов Грузии, процесс электронной подачи заявок создает возможности осуществления мониторинга для заинтересованных сторон. По состоянию на середину марта 2014 года, тестовая версия Единой электронной системы государственных закупок уже была запущена в режиме онлайн. ¹⁴¹ Согласно анкете, заполненной Грузией, конкуренция в сфере государственных закупок выросла между 2011 и 2013 гг. (среднее количество участников в каждом тендере увеличилось с 1,75 в первой половине 2011 года до 2,11 в первой половине 2013 года).

Вставка 25. Успешные решения в области электронных закупок: Примеры из исследования ЕС

Больницы в Португалии. После внедрения электронных закупок португальские больницы смогли достичь снижения цен на 18% по своим контрактам на закупку. В совокупности, переход к системе электронных закупок в Португалии оценивается экономией в размере около 650 млн. евро в первый год и мог бы достичь 1,2 млрд. евро, если бы все государственные заказчики полностью перешли на электронные закупки. Потенциальная экономия, таким образом, составляет от 6% до 12% от общих закупочных расходов. В большинстве случаев эта экономия средств достигается, благодаря более низким ценам в результате высокой конкуренции (больше заявок на одну процедуру), хотя экономия по административным расходам также была достигнута.

«*XchangeWales*» – **Уэльская программа электронных закупок** – принесла выгоду в размере 58 млн. фунтов (по состоянию на декабрь 2011 года), три года спустя после своего запуска. Инвестиционные расходы на создание программы окупились всего за один год. На сегодняшний день эта программа позволила сэкономить 15 млн. листов бумаги, что эквивалентно 101 тонне CO₂. До настоящего времени 56 000 поставщиков зарегистрировались в системе и контракты на 18 млрд. фунтов были объявлены в электронном виде.

UGAP (*Union des groupements d'achats publics*) – **Французский центральный**

закупочный орган – считает, что прогрессивный переход на систему электронных закупок снизил административную нагрузку для покупателей на 10% (например, за счет более быстрого анализа заявок и легкого доступа к документам) и на ещё 10% для задействованных юридических служб (так как при использовании системы электронного закупа требуется меньше юридического контроля). Стоимость внедрения системы была минимальной по сравнению с выгодой, которая уже была получена, хотя потребовались усилия на обучение сотрудников и изменение внутренних методов работы.

Изучение 400 **местных органов власти в Нидерландах** показывает, что переход на систему электронных закупок генерирует процесс экономии средств на свыше 8 500 евро за по каждому тендеру. Это обусловлено использованием электронных средств, начиная с публикации уведомления до подачи заявок, но не включает автоматическую оценку (которая была недоступна на платформах на момент проведения исследования, но которая сейчас дает существенную экономию средств). Два ключевых фактора, способствующих такой экономии средств, это: сокращение времени – на каждой процедуре, государственные заказчики экономят в среднем до 3-х дней, а участники торгов-заявители до 1-го дня; и сокращение типографских и почтовых расходов (оценивается в 2 350 евро по каждому тендеру).

Недавний опрос менеджеров **Норвежских государственных закупок** выявил, что ни один из опрашиваемых менеджеров даже не подумает о возвращении к бумажным тендерным торгам, где работа осуществляется вручную. Опрос показывает, что использование электронных закупок: увеличило участие иностранных фирм (22% респондентов) и МСП (30% респондентов), привело к увеличению числа поданных заявок в каждом тендере (74% респондентов), сократило закупочные расходы (70% респондентов) и сократило время, затраченное на каждый тендер на более чем 10% (73% участников). Хотя эти результаты не могут быть полностью представительными из-за ограниченного размера использованной выборки, они показывают выгоду, которую можно извлечь из электронных закупок.

Источник: Сообщение Комиссии Европейского Парламента, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету, а также Комитету по регионам. Стратегия электронных закупок /* COM/2012/0179 итоговая */, см. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0179:FIN:EN:HTML>

Согласно опроснику, представленному **Казахстаном**, все методы конкурсных торгов по закупки, по утверждениям, проводятся в электронном формате (хотя статистические данные показывают, что доля закупок, осуществленных в электронном виде была еще очень незначительной в 2013 году¹⁴²). Соответствующие изменения в законодательстве были приняты в 2012 году, и страна, по видимому, обладает наиболее продвинутой платформой для осуществления электронных закупок в своем регионе. Широкое использование Интернет-ресурсов как средства передачи информации и рационализации процессов закупок, уже было отмечено в докладе по мониторингу реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в 2011 году.¹⁴³ Система позволяет поставщикам искать тендерные объявления и скачивать тендерную документацию вместе шаблонами для подлежащих к подаче документов, предоставляет собой платформу для общения с возможностью задавать вопросы анонимно (вопросы и ответы видны в форуме для всех пользователей), позволяет запрашивать / искать электронные документы (например, необходимые лицензии и разрешения) и добавлять их в конкурсное предложение, подавать конкурсные предложения со всей необходимой сопроводительной документацией, исправлять и подавать заявку повторно, отзываться заявку, видеть уведомления об изменениях в условиях проведения конкурсных торгов и т.д.

Согласно данным **Армении**, система электронных закупок была внедрена в стране в 2013 году и используется для открытых процедур центральных правительственных органов (www.armepps.am). Электронная система позволяет осуществлять регистрацию хозяйствующих субъектов и государственных заказчиков, публиковать объявления о закупках, размещать всю тендерную документацию в Интернете, дорабатывать или вносить поправки в тендерную документацию, подавать заявки, составлять комитеты для вскрытия и оценки конкурсных предложений, открывать и оценивать конкурсные предложения, проводить конкурсные торги и определять победителя торгов. Все действия, выполняемые через систему, фиксируются. Всякое вмешательство в систему копируется в резерв и не может быть изменено или скрыто от будущих проверок. Таким образом, снижается риск манипуляции процедурами. Система гарантирует конфиденциальность заявителей и поданных документов до времени вскрытия конкурсных предложений. В опроснике, представленном **Албанией**, также дается информация о веб-платформе электронных закупок, которая способствует автоматизации проведения конкурсных торгов (www.app.gov.al).

Электронная закупка остается сферой, где дальнейшее развитие, по-прежнему, необходимо во всем регионе. Даже в некоторых странах с продвинутой системой электронных закупок, на практике относительно небольшая доля закупок осуществляется в электронном виде или же важные категории закупок дозволяются к проведению вне электронной системы. В **Казахстане**, в 2013 году завершенные электронные конкурсные торги составили только 0,8273% от общего объема всех завершенных закупок (с увеличением до 1,0658% за первые четыре месяца 2014 года).¹⁴⁴ Организация «Transparency International» озвучила обеспокоенность в отношении **Грузии**, где правительственное или президентское согласие позволяет использовать упрощенную закупку, которая не была проведена через электронную систему.¹⁴⁵

Современные *центры оказания услуг* требуют крупных вложений. Поэтому, они вероятно не могут быть финансово доступными при любых обстоятельствах. Тем не менее, в контексте предупреждения коррупции, их преимущества заключаются не только в снижении возможностей для коррупции, но и в качестве способа донесения убедительной идеи до общественности. Удобные для пользователей и надежные центры оказания услуг являются признаками готовности хорошо служить гражданам и отойти от коррумпированного режима работы. С другой стороны, даже самые продуманные процедуры и среда не исключают существование, по крайней мере, некоторых потенциальных коррупционных схем, особенно на управленческом уровне, где люди могут иметь механизмы, позволяющие отменять некоторые регулярные практики или получить доступ к конфиденциальной внутренней информации (например, по некоторым графикам ротации персонала). Поэтому постоянная оценка риска должна стать частью повседневной работы в современных центрах оказания услуг.

Вставка 26. Азербайджан, Грузия: Дома государственных услуг

Яркие примеры единых центров оказания можно привести из **Азербайджана** и **Грузии**.

В Грузии концепция Дома государственных услуг была разработана в 2010 году. Концепция «*Все в одном пространстве*» была претворена в жизнь в мае 2011 года, когда первый дом государственных услуг был открыт в г. Батуми. Этот новый подход к предоставлению государственных услуг стал ответом на широко распространенную мелкую коррупцию и низкую эффективность. Дома государственных услуг работают, ориентируясь на потребности клиента, при помощи новой физической и ИТ инфраструктуры, упрощенных процедур, индивидуализации оказываемых услуг и мотивированных кадровых ресурсов. По состоянию на февраль 2015 года дома государственных услуг функционируют в 13-ти городах Грузии. Они оказывают около 300 разновидностей услуг от лица более, чем 7-ми различных государственных органов. Все 13 филиалов обслуживают до 23 000 клиентов в день со средним временем ожидания в 3-4 минуты. Информация об этих услугах доступна на веб-сайте Дома государственных услуг (www.psh.gov.ge).

Государственное агентство по вопросам публичной службы и социальным инновациям (Государственное агентство) и «Служба ASAN» Азербайджана были созданы согласно указу Президента в 2012 году. Центры «Службы ASAN» работают по принципу «единого окна». В рамках центров десять государственных структур предоставляют более 150 государственных услуг. Главная особенность «Службы ASAN» заключается в том, что она создает пространство, где государственные органы напрямую оказывают свои собственные услуги. Механизм основан на разделении контроля качества, обеспечиваемого «Службой ASAN» и фактическим предоставлением услуг различными государственными органами. Государственное агентство, которому подчиняется «Служба ASAN», устанавливает стандарты, принципы и режим работы, а также осуществляет надзор и оценивает ежедневное функционирование, пока государственные органы оказывают услуги. Государственное агентство является, само по себе, новым, нейтральным органом, который не предоставляет каких-либо государственных услуг. Для предупреждения коррупции и повышения прозрачности, в центрах «Службы ASAN» не допускается осуществление платежей из рук в руки, а весь процесс общения между гражданами и обслуживающими сотрудниками записывается. Стены комнат, где оказывается услуги, прозрачные, чтобы облегчить наблюдение. Кроме правительственных учреждений, центрами «Службы ASAN» могут пользоваться также поставщики услуг в частном секторе, такие как банки и страховые компании. Граждане могут получить информацию об услугах, сборах, процедурах и требуемых документах через колл-центр или вебсайт (www.asan.gov.az). Каждый центр получает около 1500-2000 заявлений в день и обслужил более 2 млн. граждан с января 2013 года до середины 2014 года.

Источники: Джафарли, А. (Jafarli, A.) (2014 г.), Презентация «Служба ASAN – предпочтение граждан» на региональном семинаре для экспертов по предупреждению коррупции в г. Тирана, Албания, 26-27 июня 2014 года. Сукишвили, Н. (Sukhishvili, N.) (2014), Презентация «Дом государственных услуг. Центр оказания государственных услуг» на региональном семинаре для экспертов по предупреждению коррупции в г. Тирана, Албания, 26-27 июня 2014 года.

Глава 18.

Доступ к информации как инструмент предупреждения коррупции

Не делая полного обзора режимов свободы информации, в данной главе рассматриваются *проактивное (инициативное) опубликование информации и обнаружение информации при помощи электронных платформ* (вебсайты, онлайн-базы данных (к примеру, декларации доходов), инструменты для запроса информации) с потенциальным предупреждающим коррупцию воздействием и имеющимися показателями успеха в данном отношении. Большинство стран региона признают важность проактивного раскрытия информации.

Например, в 2011 году проводилось изучение *деклараций активов* государственных служащих в странах Восточной Европы и Центральной Азии, и было выявлено, что 11 из 19 стран опубликовали некоторые или все декларации.¹⁴⁶ Приведем недавний пример, в 2014 году новая электронная система декларирования активов была запущена в Армении для высокопоставленных должностных лиц, чтобы они подавали декларации об активах, которые затем автоматически публикуются на вебсайте Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц.¹⁴⁷ Такая электронная система в скором времени будет связана с другими государственными базами данных (государственного кадастра, полиции, государственного реестра и др.), чтобы позволить осуществление проверки достоверности данных, представленных в декларациях.

В рамках данного исследования, важные примеры публикации уже были описаны в главе об управлении государственными финансами (**Кыргызская Республика, Эстония**), об электронных услугах (касательно электронных закупок) и ещё в других разделах. Из **Грузии и Латвии** приводятся примеры, где различного рода обширная информация публикуется в Интернете.

В **Латвии**, к некоторым онлайн-ресурсам, которые наиболее актуальны в контексте борьбы с коррупцией, относятся:

- Комплексная и современная база данных законопроектов и предложений парламента с возможностью поиска;
- Обширная и современная база данных проектов нормативных актов и программных документов правительства с возможностью поиска;
- Комплексная и современная база данных деклараций должностных лиц;
- Комплексные и современные базы данных пожертвований и членских взносов, выплаченных политическим партиям с возможностью поиска;¹⁴⁸
- Детали, включающие имена государственных чиновников, которые были наказаны в административном порядке за нарушение закона «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц»;¹⁴⁹

- решения Дисциплинарного комитета и Дисциплинарного суда судей без указания имен;¹⁵⁰
- База данных судебных решений, которые вступили в силу, без указания имен, с возможностью поиска;¹⁵¹
- Заключения Комиссии по этике судей;¹⁵²
- Подробные данные о ежемесячных суммах денег, выплаченных государственным должностным лицам в качестве заработной платы, и т.д.¹⁵³

Вставка 27. Грузия: Обязательное проактивное (инициативное) онлайн обнародование информации

В Грузии, Общий административный кодекс обязывает каждый орган управления раскрывать общественности информацию в электронном виде на своем вебсайте. Постановление Правительства определяет перечень информации, подлежащей размещению органами исполнительной власти:

- Общая информация об административном органе, в том числе информация о его структуре, функциях, документах о политике, основные принципы и задачи, контактная информация.
- Информация о персонале.
- Информация о государственных закупках и приватизации.
- Информация о государственном финансировании и расходах административного органа.
- Информация о принятых нормативно-правовых актах, касающихся функций административного органа.

Информация о государственных услугах и их стоимости, тарифах и ставках, установленных административным органом.

Кроме того, страница о доступе к информации должна быть создана на вебсайте, и содержать контактные данные сотрудников, отвечающих за доступ к информации, законодательные акты и правила касательно публичной информации, формы / образцы жалоб, отчеты «10 декабря»¹⁵⁴.

Существует целый ряд примеров проактивного опубликования информации в режиме онлайн:

- Информация о конкурсных торгах с целью осуществления закупок в соответствии с процедурой «упрощенного электронного тендера» и «электронного тендера»;
- Онлайн-система декларирования активов (www.declaration.gov.ge);
- Законопроекты, инициированные правительством (<https://matsne.gov.ge>);
- Онлайн база данных Верховного суда с поисковой системой для нахождения судебных решений, которая включает в себя все решения Верховного суда (<http://prg.supremecourt.ge>);
- Централизованный портал (<http://info.court.ge>), который должен включать все решения всех судов Грузии (степень полноты его функциональных возможностей была не известна на момент написания настоящего отчета);

- С 2012 года применение тестовой версии вебсайта, где должна быть раскрыта вся публичная информация, доступная в электронном виде (<http://data.gov.ge/>).
- Портал для граждан Грузии www.my.gov.ge, созданный в 2012 году, позволяет физическим лицам направлять запросы на получение публичной информации в 60 государственных организаций (посредством использования системы электронного документооборота), отслеживать статус отправленного запроса и получать ответы в электронном виде, также в нем есть инновационный инструмент – Услуга электронной связи– для электронного взаимодействия с Правительством.

Источник: Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Грузия. Отчет о мониторинге, 25 сентября 2013 г., с.53, 78, 79; <http://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf>; и информация, представленная Грузией в феврале 2015 г.

В **Армении** ряд имеется инструментов для свободного доступа к информации:

- Раздел *Отследите свое письмо* на www.e-gov.am позволяет предприятиям и гражданам Армении отслеживать поданные через Интернет документы и заявки. Письма и заявки, направленные правительству, могут отслеживаться с помощью универсального индивидуального номера и система показывает весь процесс обработки заявки или письма;
- Инициатива «интерактивный бюджет» позволяет гражданам следить за поступлениями и расходами государственного бюджета и его изменениями через Интернет. Это позволяет увидеть детали контрактов, заключенных за счет бюджетных средств;
- Электронная система кадастра недвижимого имущества (www.e-cadastr.am) позволяет подавать заявки через Интернет для регистрации недвижимого имущества и отслеживания заявок;
- Государственная электронная платежная система (www.e-payments.am) позволяет оплачивать через Интернет государственные пошлины, местные сборы, административные штрафы или за услуги, предоставленные государственными органами и органами местного самоуправления;
- Судебная информационная система (www.datalex.am) позволяет искать судебные дела, похожие дела и судебные решения, расписание судебных разбирательств, подавать в электронном виде обращения в суд с возможностью их отслеживания;
- Система правовой информации Армении (www.arlis.am), которая предоставляет доступ к полноценной электронной базе данных правовых актов Армении и возможность ознакомиться с законодательством Армении (от международных договоров до решений, принятых местными советами).

Разнообразие видов проактивного опубликования информации в Интернете встречается во многих странах. Еще один пример доступа к открытым данным это платформа (date.gov.md), запущенная Центром электронного государственного управления **Молдовы**. Платформа содержит сборники материалов, предоставленные государственными учреждениями, например, Государственной налоговой службой, Министерством экономики, Министерством финансов, Национальной компанией медицинского страхования, Центром электронного государственного управления и Агентством по туризму. Пользователи имеют

возможность доступа к размещенным сборникам материалов, а также запрашивать информацию через платформу.

Конечно, опубликование информации, само по себе, не дает необходимого антикоррупционного эффекта. Для этого необходимо, чтобы заинтересованные стороны в гражданском обществе и СМИ тщательно проверяли данные и обжаловали действия органов власти при обнаружении возможных нарушений. Кроме того, требуется, чтобы органы власти были чувствительны к общественному недовольству в отношении коррупции. Тем не менее, доступность данных остается необходимым условием для осуществления общественного контроля. Поэтому, по всему региону, дальнейшее развитие проактивного опубликования информации является, вероятно, одним из наиболее перспективных направлений предупреждения коррупции. С другой стороны, важно осознавать ограничения проактивного опубликования информации. Неважно, насколько широким является объем публикуемой информации, всегда найдутся те виды информации, которые, будучи не размещенными для рассмотрения общественностью, содействуют обеспечению общественной подотчетности и не подпадают под законные ограничения доступа, установленные законом. Публикация данных должна сопровождаться возможностью эффективно запрашивать и получать другую информацию даже тогда, когда власти предпочитают держать это в секрете без законных на то оснований.

Глава 19.

Инструменты для сообщения о фактах коррупции, защита лиц, сообщающих о злоупотреблениях, и их поощрение

Практически во всех опрошенных странах признается необходимость *содействия сообщениям* о фактах коррупции. Многие из представленных вопросников дают информацию о специальных телефонных «горячих линиях», чтобы сообщать о фактах коррупции и/или специально разработанные инструменты сообщения через Интернет (в таких странах, как **Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Кыргызская Республика, Литва, Монголия, Черногория, Румыния, и Словения**). Например, в **Словении**, онлайн-форма посредством вопроса направляет пользователя сначала определить, к какой из девяти предопределенных категорий будет относиться сообщение, затем просит описать что, где и когда произошло, данные о нарушителе и т.п.¹⁵⁵ В **Литве**, все министерства и подведомственные им учреждения обязаны публиковать на своих сайтах информацию о том, где и как они можно подавать заявления в отношении дел, связанных с коррупцией. Кроме того, некоторые учреждения, такие как Служба борьбы с коррупцией **Кыргызской Республики** и Служба специальных расследований **Литвы** открыли подразделения/отделы для приема жалоб в столицах и регионах стран.

Уголовное законодательство разных стран предусматривает *обязательство сообщать* о преступлениях и ответственность за невыполнение этого требования. Однако масштаб применения такого уголовно-правового положения и условий обязательства различен (этот вопрос не рассматривается в настоящем докладе). В некоторых странах, например, в **Латвии**, существуют специальные нормы, устанавливающие обязанность сообщать о коррупции или конфликте интересов. Закон Латвии «О предупреждении конфликта интересов» требует от государственных должностных лиц предоставлять информацию о известных им конфликтах интересов, в которые вовлечены другие государственные должностные лица соответствующих органов власти, руководителю органа власти или в Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией, а государственные чиновники, работающие в органах государственной безопасности, должны докладывать директору Бюро по защите Конституции. Об обязанности сообщать о частных интересах в **Албании** см. Главу 12 настоящего отчета.

Несколько стран, такие как **Армения** и **Молдова**, имеют специальные *правительственные положения о порядке сообщения о нарушениях этики*. В 2013 году, правительство **Молдовы** утвердило порядок о лицах, сообщающих о фактах нарушений правил добропорядочности. В соответствии с этим порядком, уведомления могут быть представлены одному или нескольким из следующих лиц или органов: непосредственному начальнику лица, сообщающего о фактах нарушений, специализированному подразделению в составе органа

государственной власти, органу уголовного преследования, руководителю органа государственной власти, Национальной антикоррупционной комиссии, прокурору, НПО или СМИ. Предоставленная информация должна быть внесена в специальный реестр. Данные в нем должны содержаться в тайне. В **Армении** положения были приняты в 2011 году и определяют процедуру предоставления информации государственными служащими по незаконным действиям, совершенным другими служащими при исполнении обязанностей.

Политика различных стран и органов отличается друг от друга в отношении обращения с *анонимными сообщениями о фактах нарушений*. Например, в **Казахстане** Агентство по борьбе против экономических и коррупционных преступлений не рассматривало анонимные сообщения о фактах нарушений. И, наоборот, в **Латвии** Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией рассматривает также и анонимные сообщения о фактах нарушений. Определенный средний подход был указан в вопроснике **Литвы**, где неподписанные сообщения о фактах нарушений расследуются тем же способом, что и подписанные, если в них содержатся данные, позволяющие идентифицировать человека, написавшего сообщения о фактах нарушений. Обращение с анонимными уведомлениями является спорным вопросом. С одной стороны, анонимное уведомление может быть сфабриковано исключительно для того, чтобы нанести вред определенным лицам, а тех, кто сообщает о фактах нарушений нельзя привлечь к ответственности. С другой стороны, боязнь преследования может отбить охоту даже у тех, кто сообщает о фактах нарушений в государственных интересах, если они не могут предоставить информацию анонимно.

Вставка 28. Австрия: Онлайн услуга для анонимного сообщения о фактах нарушений о коррупции

В случае с **Австрией**, Европейская комиссия положительно отозвалась об онлайн-услуге, созданной в 2013 году, которая позволяет подавать анонимные сообщения о фактах нарушений и, в то же время, не позволяя органам власти отслеживать идентификационные данные о лицах, сообщивших о фактах нарушений. Прокуратура по экономическим делам и коррупции управляет системой, которая содержит возможность для лиц, сообщивших о фактах нарушений создать анонимный почтовый ящик. Это позволяет органам власти обеспечить обратную связь и уведомить о том, что произошло с предоставленной информацией о фактах нарушения или спросить дополнительные вопросы, ведя при этом диалог постоянно в анонимном режиме.

Источники: Европейская Комиссия (2014), Приложение *Австрии к Докладу ЕС о борьбе с коррупцией*, с.7. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_austria_chapter_en.pdf Die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft, <https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=1at21&language=ger>

В части, касающейся сообщений о коррупционных деяниях, на сегодняшний день самым болезненным вопросом является: как защитить людей, которые решили сообщить о коррупционных деяниях, обнаруженных в организации, где они работают, органам власти или СМИ (часто называемые *разоблачителями* или *лицами, сообщившими о фактах нарушений*), от возмездия преступников и других людей, которые каким-либо образом сочувствуют правонарушителям, или чувствуют косвенную угрозу от сообщения о злоупотреблениях. Несмотря на

всеобъемлющие международные стандарты, примеров успешных стратегий и механизмов защиты лиц, сообщающих о фактах нарушений в Европе относительно мало. Согласно организации «Transparency International», из 27 стран ЕС только четыре имеют продвинутое законодательство о защите лиц, сообщающих о фактах нарушений – Великобритания, Люксембург, Румыния и Словения.¹⁵⁶

Управление уполномоченного по делам государственной службы **Великобритании**, которое является независимым органом и может получать «раскрытую информацию государственного сектора в качестве последнего средства», Канцелярия специального советника США с полномочиями защищать разоблачителей, являющихся федеральными сотрудниками, получать, расследовать и преследовать по закону «жалобы лиц, сообщающих о фактах нарушений, которые сообщают о том, что пострадали от преследования», и Управление по защите системы заслуг, которое обладает полномочиями «для вынесения решения, и [было] создано для защиты сотрудников федеральных органов в отношении политических и иных запрещенных методов кадровой работы, а также для обеспечения того, что обеспечена адекватная защита от злоупотреблений со стороны агентства по управлению», называются в международной литературе как имеющие возможность обеспечить эффективные средства правовой защиты.¹⁵⁷

В **Румынии** также действует специальный закон о защите лиц, сообщающих о фактах нарушений – Закон «О защите сотрудников от органов государственной власти, государственных учреждений и других подразделений, при уведомлении о нарушении закона». Круг охвата с точки зрения защищаемых лиц уже, чем в Великобритании, и захватывает по существу национальный и местный уровни государственного сектора, а также связанные с ним субъекты, например, государственные предприятия. Главное защита распространяется не только на раскрытие информации властям, но и на сообщения НПО и СМИ. Персонал защищен от дисциплинарной ответственности, среди прочего, посредством презумпции доброжелательности лиц, сообщающих о фактах нарушений. Еще одной мерой защиты является возможность пригласить СМИ и представителя профсоюза или профессиональной ассоциации на заседание, где рассматривается дело, если об этом попросит сам разоблачитель. Конфиденциальность личности разоблачителя должна быть обеспечена, если человек, которого разоблачили, находится выше по положению или имеет власть контролировать, проверять или оценивать лиц, сообщивших о фактах нарушений (если сообщения о фактах нарушения касаются коррупционных уголовных преступлений, сокрытие личности применяется на основе Положения о защите свидетелей). Дисциплинарные или административные взыскания могут быть отменены судом при рассмотрении трудовых споров, если взыскания были применены после доброжелательного действия разоблачителя. Суд проверяет соразмерность взысканий, сравнивая их с практикой санкционирования или с другими аналогичными делами.

Вставка 29. Великобритания: Закон «О раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества»

На основании Закона «О раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества», который был принят в 1998 году, система Соединенного Королевства имеет следующие основные характеристики:

- **Обширный охват** – большинство работников в государственном, частном и

некоммерческом секторе защищены;

- Возможность раскрывать широкий спектр правонарушений – коррупция, опасность для общественного здоровья и безопасности, и т. д.;
- Если разоблачитель уволен, на работодателя возлагается обязанность доказать и продемонстрировать, что увольнение не было связано с актом разоблачения;
- Разоблачители, пострадавшие от возмездия, могут получить денежную компенсацию;
- Условия для защиты лиц, сообщающих о фактах нарушений зависят от того, кому этот человек сообщил о фактах злоупотребления – работодателю, контролирующим органам, человеку со стороны или СМИ. Чем выше уровень донесения, тем выше стандарты точности и срочности, которые должны соблюдаться разоблачителем;
- Защита предоставляется только тогда, когда разоблачитель обоснованно считает, что раскрытие информации было сделано в общественных интересах;
- Даже недобросовестное донесение может оказаться под защитой.

В качестве показателей успеха доклад организации «Transparency International» упоминают случаи, когда суды поддержали меры защиты для лиц, сообщающих о фактах нарушений (в том числе, когда разоблачитель раскрыл конфиденциальное донесение непосредственно СМИ), а данные опроса компании «Ernst & Young», в соответствии с которым «86% британских топ-менеджеров сказали, что они почувствовали себя свободными сообщать о случаях мошенничества или коррупции, по сравнению с 54% в остальной Европе».

Источники: Transparency International (2013 г.), Сообщения о фактах нарушений в Европе.

Юридическая защита для лиц, сообщающих о фактах нарушений в ЕС, с.83-84

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

В **Словении**, юридическая основа для донесений о коррупции заложена в Законе о неподкупности и предупреждении коррупции. Согласно закону Комиссия по предупреждению коррупции, является уполномоченным органом по защите лиц, сообщающих о фактах нарушений. Здесь охват шире, чем в Румынии, и относится к любому лицу в государственном или частном секторе, который донес о каком-либо действии или практике, содержащих коррупцию. Защита применяется к добросовестным донесениям. Личность разоблачителя не должна раскрываться общественности и Комиссия по предупреждению коррупции может предложить включение разоблачителя в программу защиты свидетелей или принятие срочных мер защиты Генеральным прокурором. Закон предусматривает возможность требования компенсации с работодателя за незаконно причиненный ущерб в случае репрессивных мер. Если комиссия устанавливает причинно-следственную связь между разоблачителем и репрессивными мерами, то она должна потребовать немедленного прекращения подобных мер. В случаях, когда дело касается государственных служащих, их перевод на другую аналогичную должность также является вариантом для их защиты при определенных обстоятельствах. Если разоблачитель предоставляет основания для предположения, что он(а) стал(а) объектом мести со стороны работодателя, на работодателя возлагается обязанность доказать обратное.¹⁵⁸ Также возможно наложение штрафа на тех, кто принимает ответные меры против или раскрывает личность лиц, сообщающих о фактах нарушений. Закон о защите лиц, сообщающих о фактах нарушений, также существует в **Боснии и Герцеговине**.

Определенные положения о защите лиц, сообщающих о фактах нарушений, встречаются также в других странах региона. Они могут быть предусмотрены в трудовом законодательстве (например, **Латвия, Хорватия, Черногория**), в законах о государственной службе (например, **Хорватия, Черногория**), в законах о борьбе с/предупреждении коррупции/конфликты интересов (например, **Грузия, Кыргызская Республика, Латвия, Черногория**) или специальными правительственными постановлениями (например, **Молдова**). В некоторых странах, например, **Кыргызской Республике** и **Узбекистане**, защита, по всей видимости, гарантирована в основном в связи с содействием, оказанным органам, которые проводят оперативно-розыскные мероприятия, а также для пострадавших, свидетелей или других участников уголовных дел.

Казахстан является одной из немногих стран с функционирующим механизмом финансового поощрения лиц, сообщающих о коррупционных действиях. Согласно анкете, в 2013 году, 172 человека были награждены на общую сумму в около 19 млн. тенге (примерно 92 тыс. евро).

Вопрос эффективности мер защиты лиц, сообщающих о фактах нарушений, по-прежнему, вызывает споры даже в странах с развитым нормативными положениями, таких как **Румыния** и **Словения**. Согласно докладу организации «Transparency International», Закон Румынии «О защите лиц, сообщающих о фактах нарушений» «эффективно применяется во многих случаях, включая случай с сотрудником Министерства здравоохранения, который выиграл судебное дело после того, как был уволен за разоблачение незаконного, по его утверждению, приему на должность руководителя», но также делается вывод о том, что реализация, в целом, является слабой.¹⁵⁹ В анкете, представленной Экспертным форумом Румынии, утверждается, что за десятилетие существования закона, практика его применения ограничена, а государственные служащие все ещё боятся преследования и проявляют осторожность при использовании правовой защиты. Вопросник упоминает также отсутствие поощрения для потенциальных лиц, сообщающих о фактах нарушений в качестве одного из факторов, вызывающих нежелание.

Также в случае со **Словенией**, доклад организации «Transparency International» критикует недостаточную защиту, предоставляемую многим разоблачителям в частности ситуации, когда личность лиц, сообщающих о фактах нарушений, раскрывается перед судом (для того, чтобы адвокаты защиты могли допросить свидетелей).¹⁶⁰ Тем не менее, в анкете, Комиссия по предупреждению коррупции предоставляет, в качестве доказательства эффективности, факт того, что до настоящего времени личность ни одного из лиц, сообщающих о фактах нарушений не была раскрыта (видимо, имея в виду процедуры внутри Комиссии) и возросшее количество разоблачений, сделанных лицами, которые обращаются за защитой. В заключение следует отметить, что трудности в защите лиц, сообщающих о фактах нарушений не характерны исключительно для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Например, Оценка национальной системы обеспечения добропорядочности Нидерландов также выражает недовольство по поводу неэффективности мер защиты лиц, сообщающих о фактах нарушений.¹⁶¹

Глава III.

Тенденции и рекомендации

Глава 20.

Тенденции в предупреждении коррупции в странах Восточной Европы и Центральной Азии

По всей Восточной Европе и Центральной Азии, различные меры предотвращения коррупции являются важной частью комплексной политики борьбы с коррупцией. Многие из этих мер в прямой форме включаются в документы планирования политики и специальные законы по борьбе с коррупцией. В большинстве из рассматриваемых стран существуют стратегии среди приоритетных документов по планированию борьбы с коррупцией. Этапы достижения стратегических целей конкретизируются как действия в рамках национальных программ или планов действий. Закрепление мер борьбы с коррупцией в широко определяемых стратегических целях представляется фактическим стандартом, который сформировался на основе практики. Это признак рационального планирования политики, хотя может также означать и чрезмерную степень подхода «сверху вниз».

В регионе можно найти самые разные органы, занимающиеся предупреждением коррупции. По крайней мере, часто встречаются три различных институциональных подхода:

- Отдельные, автономные учреждения, уполномоченные заниматься исключительно предупреждением коррупции;
- Филиалы или подразделения в составе многопрофильных органов, специализирующихся на борьбе с коррупцией (которые наряду с этим выполняют также правоохранительные функции); или
- Специализированные подразделения в составе более «традиционных» учреждений, например, министерства или прокуратуры.

По всему региону, все больше исследований проводится в связи с мерами по борьбе с коррупцией. Больше всего поступают запросы на проведение исследований в виде опросов населения или избранных групп. В нескольких странах внедрена надлежащая практика сбора сопоставимых временных рядов данных. С точки зрения разработки стратегий, наиболее простыми способами использования результатов опросов и других исследований являются оценка реализации стратегии по борьбе с коррупцией и включение результатов исследований в правительственную программу по борьбе с коррупцией. Практическая польза результатов исследований, по всей видимости, больше в тех странах, где есть конкретная привязка проводимых исследований с политикой и мерами предупреждения коррупции, например, где исследование направлено на

систематическое выявления изменений в сфере, на которую направлены меры борьбы с коррупцией, или где опросы проводятся в целях мониторинга результатов мер по повышению осведомленности об этике.

Во многих странах региона, законодательство предусматривает тот или иной вид антикоррупционной экспертизы нормативных актов. В некоторых странах, такая экспертиза является обязательной, в то время как в других антикоррупционная экспертиза предусмотрена в законе, но не является обязательной во всех случаях. Некоторые из рассматриваемых стран представили доказательства того, что результаты антикоррупционной экспертизы действительно были включены в законодательство. Хотя экспертиза и является распространенной практикой, ее эффективность неравномерна. В некоторых странах, необязательный характер рекомендаций, выработанных по результатам экспертизы, приводит к низкому уровню выполнения таких рекомендаций. В других странах, где не проводится экспертиза действующего законодательства, остаются не устраненные серьезные риски несоответствия. В меньшей степени распространенной, но перспективной, является новая практика систематической экспертизы действующих нормативных документов с целью оценки их необходимости и внесения предложений по их отмене или упрощению.

Согласно полученным данным, в большинстве стран есть общегосударственные обязательства или, по крайней мере, официально одобренные методологии оценки рисков коррупции в государственных органах. Довольно подробные подходы к оценке рисков были разработаны и приняты в ряде стран. В течение многих лет передовые методики становятся все более распространенным явлением, хотя еще и не везде. Многие из рассматриваемых стран также имеют юридические обязательства, установленные политические обязательства или, по крайней мере, официально одобренные методологии разработки планов обеспечения добропорядочности / борьбы с коррупцией в государственных органах. Они распространяются на весь государственный сектор (чаще всего) или на определенные приоритетные сферы. Как правило, основные элементы планов по обеспечению добропорядочности определяются в централизованном порядке – в законе или неправовых правительственных документах. Использование веб-платформ для разработки ведомственных планов относится к одному из нововведений в данной области. Между тем, склонность учреждений пренебрегать планами по обеспечению добропорядочности после того, как они были приняты, является распространенной проблемой.

Крайне важно правильно отслеживать ход реализации стратегии по предупреждению коррупции и информировать общественность об основных достижениях. Чаще всего, эта ответственность распределяется между несколькими центральными органами, которые собирают данные о реализации, а также между всеми другими органами, которые принимают участие в реализации и предоставляют эти данные. К некоторым новшествам в проведении мониторинга относятся проведение тематических оценочных миссий экспертами в государственных учреждениях и сбора отчетов о ходе реализации через Интернет. Все же, воздействие мер борьбы с коррупцией, по-прежнему, остается поводом для беспокойства во многих местах. Правительствами часто регистрируются запланированные результаты, в то время как достигнутые результаты все еще остаются неоднозначными.

В некотором роде, практически все страны региона вовлекают представителей гражданского общества в процесс реализации стратегии противодействия коррупции. Двумя наиболее распространенными механизмами являются привлечение представителей гражданского общества к участию в обсуждении проектов программных документов, определяющих политику, и правовых актов, а также работе в консультативных и/или надзорных органах. Подобные официальные формы участия обеспечивают определенный «гарантированный» путь для участия гражданского общества, хотя фактическая эффективность такого участия зависит от множества разных факторов. Менее распространенная форма активного участия гражданского общества – это официально закрепленное участие представителей гражданского общества в мониторинге и оценке деятельности государственных учреждений по борьбе с коррупцией. Это осуществляется в немногих странах, где гражданское общество обладает высококачественным экспертным потенциалом. Даже без официальных процедур, в ряде стран явно отслеживались налаженные и реализованные меры контроля со стороны НПО, например, в отношении кандидатов на государственные должности. Между тем, во многих местах региона, от НПО поступают жалобы общего характера о формальном отношении властей к привлечению гражданского общества (например, предложения НПО могут быть выслушаны, но не рассматриваться всерьез на предмет его принятия). В некоторых странах, законность и ясность критериев включения представителей гражданского общества в совещательные органы вызывают опасения среди сторонних наблюдателей. Недостаточный доступ к публичной информации является еще одной проблемой, по крайней мере, в нескольких странах.

Практически все рассматриваемые страны организуют или организовали обучение своих государственных служащих борьбе с коррупцией. Существует несколько распространенных способов организации обучения. Возможности обучения могут предоставляться постоянно или на разовой основе для определенных групп государственных служащих (новых сотрудников, высокопоставленных госслужащих, сотрудников определенных органов, например, правоохранительных органов) или для всех сотрудников государственной службы, в целом. Некоторые страны, все еще, сталкиваются с трудностями, при изменении общего уровня знаний и поведения при помощи обучения. В этих случаях одной из причин может быть участие государственных служащих в обучении из-за исключительно формальных требований.

Многие страны уже провели крупномасштабные информационно-просветительские кампании по вопросам борьбы с коррупцией. При этом, стало общераспространенным проведение рекламных кампаний, а также растет уровень использования социальных сетей в Интернете. Часто можно увидеть кампании, адресованные всему населению о проблеме коррупции в целом, а также целевые кампании, направленные на решение вопросов, связанных с коррупцией в конкретной отрасли или, даже, в отдельном учреждении, например, в сфере здравоохранения или образования. Широкомасштабные консультации с общественностью по вопросам коррупции, менее распространены, но тем не менее проводились в нескольких странах. Между тем, опыт стран показывает, что практически невозможно измерить изолированное влияние отдельных кампаний на общественное мнение и поведение.

Во всех странах есть стратегии или, по крайней мере, некоторые правовые нормы по урегулированию конфликта интересов государственных должностных лиц. Анализ показывает, что в нескольких странах разработаны довольно

инновационные меры в этом отношении, такие, как проверка специализированным органом возможного конфликта интересов до того, как государственные должностные лица, будут задействованы в определенных действиях; при рассмотрении вопроса о наличии конфликта интересов упор делается на все учреждение, а не на отдельные лица; и контроль за соблюдением правил недопущения несоответствий при помощи автоматизированных систем. Некоторые из стран признают, что действенная политика в отношении конфликтов интересов требует большего, чем просто определение правил и санкций. Поэтому они публикуют различные формы методических руководств (и проводят обучение), наряду с осуществлением мониторинга и контроля.

Назначение лиц, ответственных за соблюдение этики / конфиденциальности / контактных лиц по вопросам коррупции внутри государственных органов встречается реже в странах региона, хотя и существует несколько таких примеров. Кроме того, зачастую руководители государственных органов несут обязательство по контролированию вопросов, связанных с конфликтом интересов, и других вопросы этического характера среди своих подчиненных.

В рассмотренных странах, используются различные типы внутригосударственных координационных механизмов и мероприятий. Широко распространена практика поиска механизмов, например, советов, где руководители или другие представители различных учреждений встречаются для обмена информацией, согласования совместных обязательств и координации усилий нескольких сторон. В некоторых странах прокуратуры играют особую координирующую роль. Кроме того, национальные стратегии / программы по борьбе с коррупцией с задачами, возложенными на различные государственные учреждения, часто выступают в качестве инструментов координации. Бывают также случаи, когда среди соответствующих заинтересованных сторон задействована сеть, без обязательного создания официальных структур, таких, как советы или комитеты.

Обеспечение большей прозрачности и использование информационных технологий являются основными инновациями в борьбе с коррупцией в сфере управления государственными финансами, как сообщают в ряде стран Восточной Европы и Центральной Азии. В некоторых странах, на специальных порталах о бюджете, были обнародованы основные суммы бюджета. Другая новая тенденция, которая была начата несколькими странами, предполагает применение электронных инструментов для составления бюджета и осуществления контроля над рисками. Большинство стран сообщили мало информации о роли государственных ревизионных учреждений при выявлении случаев подозрений о фактах коррупции. Государственные ревизионные учреждения, как правило, сосредоточены на выявлении системных недостатков, а также, иногда, возможного мошенничества и коррупционной деятельности. В целом, создается впечатление, что деятельность ГРУ, как правило, не считается одним среди основных средств борьбы с коррупцией.

Многие страны региона начали использовать Интернет для оказания государственных услуг. Стало общепринятым публиковать объявления о закупках и другие документы, связанные с закупками. За последние годы в некоторых странах быстрыми темпами рос уровень проведения электронных закупок, и уже не ограничивается только лишь опубликованием объявлений. Но даже в некоторых странах с развитой системой электронных закупок, все еще относительно невелика

закупок, осуществляемых в электронном виде, а по важным категориям закупок даже дается разрешение на проведение закупок вне электронной системы. Помимо электронных услуг, некоторые страны сделали крупные инвестиции в физическую инфраструктуру для предоставления услуг, к примеру, были созданы современные единые центры обслуживания, где ограничиваются возможностями возникновения коррупции.

Во многих странах региона действуют законы о свободе информации и признается важность проактивного (инициативного) обнародования информации, например, опубликование деклараций имущества некоторых или всех государственных должностных лиц. Некоторые страны выделяются особо широким спектром информации, подлежащей публикации в Интернете при наличии или отсутствии предписывающих это определенных юридических правил.

Практически все страны региона признают необходимость поощрения сообщений о фактах коррупции. Широко распространены специальные телефоны доверия и / или специально разработанные онлайн-инструменты для сообщения о фактах коррупции. В этих целях, в некоторых странах были открыты специальные приемные / пункты приема жалоб / подразделения. В связи с сообщениями о коррупционных действиях, остро стоит вопрос о защите лиц, сообщающих о фактах нарушений. Успешная стратегии и механизмы обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах нарушений, не многочислен. Всеобъемлющие законы о защите лиц, сообщающих о фактах нарушений, которые бы охватывали государственный сектор, или государственный и частные секторы, редко встречаются в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Конкретные нормы о защите лиц, сообщающих о фактах нарушений, иногда вносятся также в трудовое законодательство, законы о государственной службе, антикоррупционное законодательство или специальные постановления Правительства. Некоторые страны гарантируют защиту только при содействии, оказанном правоохранительным органам. По крайней мере в одном случае, лица, сообщающие о коррупционных деяниях, получают денежное вознаграждение.

Глава 21.

Рекомендации по вопросам региональной стратегии

- **Применять результаты исследований в целях повышения эффективности борьбы с коррупцией.** Обеспечить, чтобы результаты национальных и международных исследований, а также опросов общественного мнения учитывались при разработке новых стратегий по борьбе с коррупцией и методов предупреждения коррупции, а также использовались при анализе достигнутых результатов и воздействия антикоррупционных мер
- **Обеспечить, чтобы антикоррупционная экспертиза правовых актов охватывала все актуальные, основные сферы риска путем определения критериев для отбора проектов, законов и нормативных актов, которые подлежат оценке.** С этой целью, задействовать неправительственных партнеров, например, гражданское общество, бизнес или отраслевых специалистов. Публиковать результаты антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов. Применять результаты антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов на практике. Рассмотреть требование о том, что положения, ассоциирующиеся с высоким риском возникновения коррупции, не могут быть приняты или могут быть приняты только в исключительных случаях, если сопровождаются подробной и общедоступной аргументацией того, почему они должны были быть приняты, несмотря на предполагаемые риски;
- **Проводить анализ коррупционных рисков в учреждениях государственного сектора, использовать его выводы для принятия мер по предупреждению коррупции и публично отчитываться об усовершенствованиях, которым способствовал такой анализ.** С целью обеспечения актуальности оценок и чувства сопричастности к проведению оценки, привлечь к участию соответствующие государственные органы и центральный орган. Обеспечить комплексность и содержательность оценки рисков и отражение в оценке внешних взглядов, среди прочего, путем вовлечения гражданского общества, научных кругов, бизнеса, отраслевых специалистов или других заинтересованных сторон;
- **Повысить осведомленность и подотчетность высшего руководства касательно планов борьбы с коррупцией (обеспечения добропорядочности) в учреждениях государственного сектора.** Продолжать привлекать высшее руководство к участию в реализации мер по борьбе с коррупцией посредством четкого политического лидерства, руководящих указаний и поддержки. Распространять информацию о достигнутом прогрессе в осуществлении этих планов при помощи регулярных публичных отчетов и пресс-конференций;
- **Построить адекватную систему предупреждения коррупции в учреждениях государственного сектора, включая четкие правила и практические инструменты, инструкции, обучение, а также надлежащий мониторинг и**

эффективную правоприменительную деятельность. Среди прочего, продолжить изучение новых методов автоматизированного контроля конфликтов интересов при помощи банков данных о государственных должностных лицах, их частных сделках и транзакциях государственных органов. В частности, укрепить добропорядочность руководителей учреждений исходя из их решающей роли с точки зрения предотвращения коррупции;

- **Разработать индикаторы изменений, достигнутых с помощью мер противодействия коррупции, включить эти индикаторы в политики по борьбе с коррупцией и оценивать прогресс, достигнутый в борьбе с коррупцией при помощи таких индикаторов.** Там, где организации гражданского общества, деловые круги или отраслевые специалисты имеют соответствующий экспертный потенциал, максимально привлекать их к определению таких индикаторов и мониторингу реализации мер противодействия коррупции;
- **В дальнейшем, продолжать привлекать гражданское общество и предпринимательские организации к осуществлению стратегии по борьбе с коррупцией** как в институциональных форматах (советы, рабочие группы и др.), так и в любой момент иницируя взаимодействие тогда, когда они могут оказать содействие. Убедиться, от имени органов власти, что выбор партнеров из числа представителей гражданского общества является всеохватывающим и не дискриминирует критически настроенные организации;
- **Поощрять и обеспечивать качество обучения государственных служащих этике.** Призывать государственных должностных лиц к расширению новых знаний и совершенствованию навыков, а также компетенций в сфере этических норм. Регулярно организовывать обучение государственных должностных лиц в сфере борьбы с коррупцией и этики, обеспечивая его высокое качество и практическую направленность. Обучение может носить обязательный характер для определенных целевых групп, например, для уполномоченных должностных лиц, отвечающих за соблюдение этических норм, и для лиц, занимающих должности, подверженные высокому коррупционному риску, например, для тех, кто отвечает за государственные средства и распределение проектов, набор новых сотрудников, закупки, разработку законопроектов и т. д.;
- **Дополнять информационно-просветительские антикоррупционные кампании для общественности соответствующими показателями** запланированных результатов, достигнутых результатов и более широкого воздействия;
- **Поручать должностным лицам, ответственным за соблюдение этики или конфиденциальности, задачи консультированию и предотвращению коррупции в различных государственных ведомствах с целью формирования экспертных знаний о борьбе с коррупцией / этике в государственном секторе.** К задачам по предупреждению коррупции можно отнести, к примеру, проведение оценки риска в сотрудничестве с руководителями, содействие применению существующих правил, консультирование по их интерпретации. Обеспечить должную независимость должностных лиц, отвечающих за соблюдение этики или конфиденциальности, от давления со стороны руководства их учреждений.
- **Обеспечить рабочую и прозрачную межведомственную антикоррупционную координацию,** чтобы мобилизовать все соответствующие

заинтересованные стороны из публичного сектора – не только центральных антикоррупционных органов – и поощрять хорошее и ровное сотрудничество между превентивными и правоохранительными антикоррупционными органами. Привлекать к участию гражданское общество и других неправительственных партнеров. Способствовать активной публичной отчетности о результатах реализации мер по борьбе с коррупцией;

- **Публиковать данные о бюджете в Интернете, чтобы детали и форма были актуальными и полезными для граждан.** Эти данные должны быть представлены как готовая важная информация, которая понятна и актуальна для среднестатистического гражданина, с возможностью загрузки и обработки данных для дальнейшего, более углубленного анализа специалистами.
- **Усилить роль высших ревизионных учреждений в предотвращении коррупции** посредством, среди прочего, более активного поощрения надлежащего управления и прозрачности в сфере государственного управления, содействуя обнаружению нарушений, помогая в разработке методологии оценки эффективности внутренних антикоррупционных систем государственных органов;
- **Расширять использование электронных закупок на практике помимо опубликования информации о них**, например, создать возможность для подачи тендерных документов в режиме онлайн. Использовать методы электронных закупок для большинства конкурсных закупочных процедур (с учетом особенностей конкретных методов);
- **Рассмотреть вопрос об унификации оказания публичных услуг, в том числе, где это уместно, специальными обслуживающими учреждениями с эффективным и прозрачным режимом работы.** Рассмотреть возможность внедрения контроля качества обслуживания подразделением, которое не подчиняется должностным лицам, которые сами отвечают за организацию услуг;
- **Обеспечить возможности для результативного запроса и получения необходимой информации** наряду с увеличением числа обнародования данных государственными учреждениями;
- **Внедрить правовые средства для защиты лиц, сообщающих о фактах нарушений, и меры для обеспечения того, чтобы эта защита была действительно предоставлена,** включая повышение осведомленности о важности сообщения о фактах злоупотребления и недопущение возникновения негативных предубеждений в отношении людей, которые сообщают о своих опасениях во благо общественных интересов. Поощрять анонимные сообщения о подозрении в коррупции, когда это осуществляется с благими намерениями;
- **Разрабатывать отдельные антикоррупционные программы для муниципалитетов и регионов,** если национальная антикоррупционная политика не решает эти вопросы.

Примечания

1. United Nations Convention against Corruption.
http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
2. See, OECD work on corruption at www.oecd.org/corruption, on ethics and integrity in the public sector at www.oecd.org/gov/ethics and the initiative CleanGovBiz at www.oecd.org/cleangovbiz.
3. OECD (2013), *Anti-Corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia*.
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europe-and-central-asia_9789264201903-en
4. GRECO's Fourth Evaluation Round reports are available at www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp
5. The Statement adopted by the High-Level Meeting "Reinforcing Political Will to Fight Corruption in Eastern Europe and Central Asia" on 10 December 2012 is available at www.oecd.org/corruption/acn.
www.oecd.org/corruption/acn/HighLevelMeetingDecemberStatementENG.pdf
6. The ACN Work Programme 2013 – 2015 is available at http://www.oecd.org/corruption/acn/ACNWorkProgramme2013-2015_EN.pdf
7. The Council of Europe, the Council of Ministers, Resolution (97) 24 On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789>
8. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=353945>
9. OECD (2009), Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.
<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>
10. Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council. Decision No. 5/14 Prevention of Corruption, 5 December 2014.
<http://www.osce.org/cio/130411?download=true>
11. Klitgaard, R., Maclean-Abaroa, R., Parris, H.L. (2000), *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*. p.23.
12. The Independent Commission Against Corruption. Corruption Prevention Department, Statutory Duty.
http://www.icac.org.hk/en/corruption_prevention_department/sd/index.html
13. Corrupt Practices Investigation Bureau of Singapore.
http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=61
14. World Bank Group (2013), *Worldwide Governance Indicators*.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
15. World Bank Group (2013), *Worldwide Governance Indicators*.

- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
16. World Bank Group (2013), *Worldwide Governance Indicators*.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
 17. Salvenmoser, S., Weise, F., Heck, R., Bussmann, K.D., Schroth, A., Krieg, O. (2010), *Kriminalität im öffentlichen Sektor*, PwC, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, p.42.
<http://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/kriminalitaet-im-oeffentlichen-sektor-2010.jhtml>
 18. Federal Ministry of Interior (2004), *Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration of 30 July 2004*.
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung_englisch.pdf?__blob=publicationFile
 19. Inventory of Anticorruption Preventive Measures and Evaluation Indicators. Document submitted for the study by the government of Romania.
 20. Kaufman, D. Revisiting Anti-Corruption Strategies: Tilt towards Incentive-Driven Approaches? In: UNDP (1998), *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, p.65.
<http://mirror.undp.org/magnet/Docs/efa/corruption/Chapter04.pdf>
 21. Salvenmoser, S., Weise, F., Heck, R., Bussmann, K.D., Schroth, A., Krieg, O. (2010), *Kriminalität im öffentlichen Sektor*, PwC, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, p.44.
<http://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/kriminalitaet-im-oeffentlichen-sektor-2010.jhtml>
 22. See the full text of the Estonian Anti-Corruption Act here (last consulted on 28 Jan. 15) <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>
 23. See the full text of the Integrity and Prevention of Corruption Act of Slovenia here (last consulted on 28 Jan. 15) <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>
 24. Transparency International. National Integrity System Assessments.
<http://www.transparency.org/whatwedo/nis>
 25. Hoppe, T. (2014), *Anti-Corruption Assessment of Laws*, p.12.
http://www.rai-see.org/doc/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf
 26. Inter-parliamentary Assembly of CIS Member States, Model law on anti-corruption expertise of laws and draft laws. http://old.iacis.ru/data/prdoc/12-a_2012.doc
 27. OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, p.31.
[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
 28. Ministerial Conference on Joint Measures to Curb Corruption in South Eastern Europe. Declaration on 10 joint measures to curb corruption in South Eastern Europe.

29. 2008/213/EC: Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008D0213>
30. Mungiu-Pippidi, A., Kukutschka, R.M.B. European Union Member States. In: Mungiu-Pippidi, A. (ed.) (2013), *Controlling Corruption in Europe*, p.36.
31. OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service*, p.24. <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
32. Boehm, F. (2014), *Mainstreaming anti-corruption into sectors: Practices in U4 partner agencies*. U4 Brief 2014:3. <http://www.u4.no/publications/mainstreaming-anti-corruption-into-sectors-practices-in-u4-partner-agencies/>
33. OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, p.62. [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
34. OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, pp.64-65. [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
35. INTOSAI (2013c), *The Beijing Declaration*, INTOSAI Congress XXI (INCOSAI), Beijing, p. 8. http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/congresses/EN_Beijing_Declaration_plus_Annexes.pdf
36. OECD (2014), *Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions*, p.44.
37. According to Klitgaard „Illicit behavior flourishes when agents have monopoly power over clients, when agents have great discretion, and when accountability of agents to the principal is weak. A stylized equation holds: Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability.” Klitgaard, R. (1991), *Controlling Corruption*. University of California Press, p.75.
38. UNCITRAL Model Law on Public Procurement (2011). Chapter VI. <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>
39. OECD (2014), *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, p.10-11.
40. Bentham, J. (1843), *The Works of Jeremy Bentham*. <http://oll.libertyfund.org/titles/bentham-the-works-of-jeremy-bentham-vol-2>
41. Council of Europe Convention on Access to Official Documents. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>
42. Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Explanatory report.

- <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>
43. Civil Law Convention on Corruption, Article 9. Criminal Law Convention on Corruption, Article 22.
 44. OECD (1998), *Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*.
<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=>
 45. OECD (2011), *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*.
http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
 46. Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
 47. Perception of Corruption in Georgia Survey of Public Officials (2009).
<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/gepac/779-Georgia%20Public%20official%20survey-2009.pdf>
 48. The report is available on the website of the Ministry of Justice of Kyrgyz Republic at http://mineconom.gov.kg/Docs/korrupsia/c_31_07_2014.pdf
 49. TNS Emor, Rahandusministeerium (2013), *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses*, p.42.
http://www.transparency.ee/cm/files/rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2013.pdf
 50. <http://www.korrupsioon.ee/et/summary-study-corruption-estonia-study-three-target-groups-2010>
 51. “Latvijas fakti” and Corruption Prevention and Combating Bureau (2012), *Attitude towards corruption in Latvia*.
http://www.knab.lv/uploads/free/attieksme_pret_korupciju_2012.pdf
 52. OSCE (2013), *Promoting Transparency and Accountability Public Institutions*. Chapter III.
http://www.dksk.org.mk/en/images/book_osce.pdf
 53. IACAAlumnus. Issue I, November 2013, pp. 8-10.
 54. Slovenia’s Integrity and Prevention of Corruption Act. <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>
 55. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Ukraine. Progress update, 21 September 2013, p.3.
<http://www.oecd.org/corruption/acn/ProgressUpdateUkraineSept2013RUS.pdf>
 56. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Kyrgyz Republic. Monitoring report, 24 February 2012, p.50.
<http://www.oecd.org/corruption/acn/49882439.pdf>
 57. Федеральный закон Российской Федерации от 17.07.2009 № 172-ФЗ „Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”. <http://minjust.ru/ru/node/2463>

58. Дологов Р.О., *Отчет о результатах исследования на тему: „Разработка методики мониторинга эффективности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов”*, p.12.
59. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Uzbekistan. Monitoring Report, 24 February 2012, p.42.
<http://www.oecd.org/corruption/acn/49882461.pdf>
60. Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=436086
61. Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymas dėl Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus 2007 m. rugsėjo 28 d. įsakymo nr. 2-250 „Dėl teisės aktų ir teisės aktų projektų antikorupcinio vertinimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=417383&p_query=&p_tr2=2
62. Lithuania’s Special Investigation Service (2013) *Performance Report 2013*, p.9.
http://www.stt.lt/documents/eng/Eng_SIS_2013_m_veiklos_ataskaita.pdf
63. The European Commission (2014), *Annex Lithuania to the EU Anti-Corruption Report*, p.7.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_lithuania_chapter_en.pdf
64. Хабриева, Т.Я. (2012) *Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации*, pp. 113-115.
65. Методика за оценка на корупционния риск.
<http://anticorruption.government.bg/content.aspx?p=15>
66. Обобщен доклад за извършените проверки от инспекторатите по чл. 46 от закона за администрацията за 2013 година, pp. 7-8.
<http://anticorruption.government.bg/downloads/--2014-05-14-08-43-02--Obobchten-doklad-Inspektorati-2013-Grafiki.pdf>
67. Republic of Lithuania Law On prevention of corruption.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=212525
68. Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=188156&p_query=&p_tr2=2
69. The European Commission (2012), *Montenegro 2012 Progress Report*, p.47.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mn_rapport_2012_en.pdf
70. Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Казахстан. Промежуточный доклад. 20 September 2013, p.30.
<http://www.oecd.org/corruption/acn/ProgressUpdateKazakhstanSept2013RUS.pdf>;
Additional information provided by Kazakhstan on 20 February 2015

71. Latvia's Corruption Prevention and Combating Bureau (2010), *Recommendations on prevention of corruption risks in law enforcement bodies*, Riga, 2010.
http://www.knab.gov.lv/uploads/free/rekomendacijas_korupcijas_risku_noversanai_tiesibsargajosajās_institucijas.pdf
72. Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. A New Integrity Instrument.
http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS-FS-Saint_klein_.pdf
73. Slingerland, W. et al. (2012), *National Integrity System Assessment. Netherlands*, Transparency International Netherlands, pp.179, 194.
http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands_2012
74. Gemeente Amsterdam. Integriteit volgens Bureau Integriteit.
http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/integriteit/integriteit_volgens/#Integriteitindex
75. Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. Saint, een terugkoppeling aan BIOS, Ed Fenne, 14 januari 2010.
http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/SAINT_ervaringen/Recensie_Waternet_14jan2010.pdf
76. Armenia third round of monitoring answers to the questionnaire 11 July 2014.
77. Методические рекомендации по разработке и реализации ведомственных программ и планов по противодействию коррупции.
http://www.mineconom.kg/Docs/antikor/89_06_05_13.pdf
78. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.
http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=00B1E9A664282718C1257879002D7CC6&db=urad_prec_bes&mandat=VI&tip=doc
79. Report on the Implementation of the National Anti-Corruption Strategy and Action Plan for the Implementation of the National Anti-Corruption Strategy 2012, p.19.
80. Uprava za antikorupcijsku inicijativu (2013), *Uputstvo za upravljanje rizikom i popunjavanje excel obrasca plana integriteta*.
<http://www.antikorupcija.me/integritet/smjernice-i-obraci#>
81. The European Commission (2013), *Serbia. 2013 Progress Report*, p. 42.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/serbia_2013.pdf
82. Report on the implementation of the national anti-corruption strategy and action plan for the implementation of the national anti-corruption strategy 2012, p.50.
83. Corruption Prevention and Combating Bureau of Latvia (2009), *Guidelines for developing an institutional anti-corruption plan* (only in Latvian). http://www.knab.gov.lv/uploads/free/ik_pasakumu_plans_vadlinijas.pdf
84. Corruption Prevention and Combating Bureau of Latvia (2009), *Standards of internal control in the context of anti-corruption measures* (only in Latvian).
http://www.knab.gov.lv/uploads/free/ik_standarti_vadlinijas.pdf

85. Corruption Prevention and Combating Bureau of Latvia (2013), Methodology for defining proportions of income and debts (only in Latvian).
http://www.knab.gov.lv/uploads/free/metodika_ienakumu_un_paradsaistibu_proporcijas_noteiksanai.pdf
86. Draft amendments to the Cabinet of Ministers of Latvia Regulation of 8 May 2012 Nr.326 “Regulation on internal control systems in direct public bodies”.
<http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40273683>
87. Смернице за извештавање о спровођењу и вршење надзора над спровођењем стратегије и акционог плана.
http://www.acas.rs/images/stories/Smernice_za_izvestavanje.pdf
88. Ministry of Internal Affairs. Assessment of the Results Obtained in 2013.
<http://www.mai-dga.ro/downloads/engleza/Bilant%202013/BILANT%202013%20pentru%20site%20ENG.pdf>
89. FYR of Macedonia’s National Commission for Implementation of the Strategy for the Fight against Corruption and Organised Crime. Reports from 2010 to 2014.
http://www.antikorupcija.me/en/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=22:&Itemid=91
90. FYR of Macedonia’s National Commission for Implementation of the Strategy for the Fight against Corruption and Organised Crime (2013), *The sixth report on taking the measures from the Action Plan for Implementation of the Strategy for the Fight against Corruption and Organised Crime*, pp.141-142.
http://www.antikorupcija.me/en/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=22:&Itemid=91
91. Association of Tax Payers of Kazakhstan and Research centre “Sange” (2013), *Assessment of quality of services provided by tax services*, 2013.
http://www.salyk.gov.kz/ru/nk/naloguslugi/Documents/2014/Report_2013_rus.pdf
92. Freedom of Information Center of Armenia (2011), *Freedom of Information in the Republic of Armenia. Monitoring Outcomes-2011*.
http://www.foi.am/u_files/file/Eng_monitoring.pdf
93. Transparency Azerbaijan and Research Foundation “Constitution” (2013), *Report on “Monitoring of the National Anti-Corruption Action Plan for 2012-2015”*.
http://transparency.az/alac/files/Report%20CRF_eng_AP.pdf
94. Transparency International Georgia. (2014), Presentation “Civil Society Monitoring as Anti-Corruption Safeguard” at the regional expert seminar on prevention of corruption in Tirana, Albania, on 26-27 June 2014.
95. Anti-Corruption & Civil Rights Commission. The Republic of Korea. *Integrity Assessment of Public Organizations*.
96. Expert Forum (2012), *Initiative for a Clean Justice*. <http://expertforum.ro/en/ijc/>
97. See, for example: Антикоруупционний деловой совет Кыргызской Республики и Секретариат Антикоруупционного форума при Министерстве экономики Кыргызской Республики (2014), *Альтернативный отчет „Борьба с коррупцией*

- в Кыргызстане: итоги за 12 месяцев 2013 года”, pp. 12-13.
[http://adc.kg/images/stories/files/Альтернативный%20отчет%20по%20исполнению%20Антикор%20рупционной%20стратегии%20за%202013%20год_270214\(1\).pdf](http://adc.kg/images/stories/files/Альтернативный%20отчет%20по%20исполнению%20Антикор%20рупционной%20стратегии%20за%202013%20год_270214(1).pdf)
98. Central Anti-Corruption Bureau of Poland training platform: www.szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl
 99. OECD (2002), *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, p.93. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-sector-transparency-and-accountability_9789264176287-en#page1
 100. TNS Emor, Rahandusministeerium (2013), *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses*, p.42.
http://www.transparency.ee/cm/files/rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2013.pdf
 101. Anti-corruption Agency (2013), Presentation „Raising Public Awareness Campaign. Serbia, April 2013”
 102. More information on Corruption Prevention and Combating Bureau of Latvia website:
<http://www.knab.gov.lv/lv/education/campaign/2013/>
 103. Methodological materials in English are available here:
http://www.stt.lt/documents/leidiniai/Anti-Corruption_Education_at_School.pdf
 104. For a review of a variety of tools against conflicts of interest, see: OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service*.
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
 105. The European Commission (2014), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism*.
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf
 106. The Public Procurement Act of Croatia, Article 13.
<http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/ZAKONODAVSTVO%20RH/ENGLESKI/ZAKONI/Public%20Procurement%20Act-OG%2090-2011.pdf>
 107. See Portugal: Sigma (2007), *Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*. Sigma Paper No. 36,
[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/rev1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/rev1)
 108. Romania Insider (2014), *Romania creates new system to automatically detect conflict of interest in public auctions*.
<http://www.romania-insider.com/romania-creates-new-system-to-automatically-detect-conflict-of-interest-in-public-auctions/133359/>
 109. The European Commission (2014), *Annex Italy to the EU Anti-Corruption Report*, p.14. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_italy_chapter_en.pdf

- Creating Automated Procedures Against Criminal Infiltration of public contracts (CAPACI). [http://www.cbi-
org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0](http://www.cbi-
org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0)
110. Justitsministeerium et al. *Kuidas vältida huvide konfliktid omavalitsuses?*
[http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/kas
iraamat.pdf](http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/kas
iraamat.pdf)
 111. More information on Corruption Prevention and Combating Bureau of Latvia
website:
<http://www.knab.gov.lv/lv/education/publication/materials/>
 112. See, for example, opinions provided by the Corruption Prevention and Combating
Bureau of Latvia on limitations on additional employment when holding a public
office (only in Latvian):
[http://www.knab.gov.lv/lv/education/interpretations/Prohibitions%20on%20Combini
ng/](http://www.knab.gov.lv/lv/education/interpretations/Prohibitions%20on%20Combini
ng/)
 113. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Azerbaijan
Progress Update, 16-18 April 2014, p.15.
<http://www.oecd.org/corruption/acn/AzerbaijanProgressUpdateApril2014ENG.pdf>
 114. Code of ethics for public servants in Croatia, Article 14a.
<http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038469.pdf>
 115. News article “In Kazakhstan the institution of ethics councillor was created” (“В
Казахстане может появиться должность советника по этике”) in www.BNews.kz
on 14 March 2014.
<http://www.bnews.kz/ru/news/post/192702/>
 116. Articles 4 and 7 in the Resolution “On ethics councillor in the Agency of Civil
Service and Anti-Corruption of Kazakhstan and in its territorial offices”.
 117. Закон за администрацията. <http://ar2.government.bg/ras/help/zakon.html>
 118. Report from the Commission to the European Parliament and the Council *On
Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism*, 22
January 2014, p.7.
http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_36_en.pdf
 119. Дирекция „Главен инспекторат” (2013), *Обобщен доклад за извършените
проверки от инспекторатите по чл. 46 от закона за администрацията за 2012
година.*
[http://anticorruption.government.bg/downloads/1/sub-folder/Obobchten-doklad-
Inspektorati-2012.pdf](http://anticorruption.government.bg/downloads/1/sub-folder/Obobchten-doklad-
Inspektorati-2012.pdf)
 120. The European Commission (2014), *Annex Bulgaria to the EU Anti-Corruption
Report*, p.6.
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-
human-trafficking/corruption/anti-corruption-
report/docs/2014_acr_bulgaria_chapter_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-
human-trafficking/corruption/anti-corruption-
report/docs/2014_acr_bulgaria_chapter_en.pdf)
 121. Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie, 15 December 2009.

- http://wetten.overheid.nl/BWBR0026951/geldigheidsdatum_20-07-2010
122. Algemene Rekenkamer (2010), *Stand van zaken Integriteitszorg Rijk 2009*. p.35.
http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2010/03/Stand_van_zaken_integriteitszorg_Rijk_2009
123. de Graaf, G., Lasthuizen, K., Bogers, T., Schegget, B., Strüwer, T. (2013), *Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de nederlandse overheid*, Vrije Universiteit, Amsterdam, p.36.
http://www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl/fileadmin/Redacteuren/Documenten/Rapporten_en_documenten/Rapport_Interne_meldsystemen_bij_de_overheid.pdf
124. Federal Ministry of Interior (2004), *Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration of 30 July 2004*.
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung_englisch.pdf?__blob=publicationFile
125. Salvenmoser, S., Weise, F., Heck, R., Bussmann, K.D., Schroth, A., Krieg, O. (2010), *Kriminalität im öffentlichen Sektor*, PwC, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, pp.42, 43, 52.
<http://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/kriminalitaet-im-oeffentlichen-sektor-2010.jhtml>
126. Boehm, F. (2014), *Mainstreaming anti-corruption into sectors: Practices in U4 partner agencies*. U4 Brief 2014:3.
<http://www.u4.no/publications/mainstreaming-anti-corruption-into-sectors-practices-in-u4-partner-agencies/>
127. de Graaf, G., Lasthuizen, K., Bogers, T., Schegget, B., Strüwer, T. (2013), *Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de nederlandse overheid*, Vrije Universiteit, Amsterdam, pp.89-90.
http://www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl/fileadmin/Redacteuren/Documenten/Rapporten_en_documenten/Rapport_Interne_meldsystemen_bij_de_overheid.pdf
128. OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service*, p.178.
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
129. The Law of the Corruption Prevention and Combating Bureau, Item 2, Paragraph 1, Section 7.
130. The Commission for the Prevention of Corruption. *Supervisor*.
<https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Supervisor%281%29.pdf>
131. The Recovery Accountability and Transparency Board. Recovery.gov.
<http://www.recovery.gov/arra/About/GetStarted/Pages/WhatYouWillFind.aspx>
132. National Audit Office Annual Report 2013, p.28.
http://www.vkontrolė.lt/en/docs/Annual_Report_2013_NAOL.pdf
National Audit Office: public bodies are not giving enough attention to corruption prevention, 24 October 2013.
http://www.vkontrolė.lt/pranesimas_spaudai_en.aspx?id=17787

133. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A strategy for e-procurement /* COM/2012/0179 final */ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?jsessionid=kh3YTfzSn32TdXFS97g1myXwFj1yRTxJH2yTYK9L201gs7TVf8sJ!396595395?uri=CELEX:52012DC0179>
134. TI-EU, *Combating Corruption in the EU through E-Procurement*, 16 February 2011. <http://blog.transparency.org/2011/02/16/combating-corruption-in-the-eu-through-e-procurement/>
135. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A strategy for e-procurement /* COM/2012/0179 final */ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?jsessionid=kh3YTfzSn32TdXFS97g1myXwFj1yRTxJH2yTYK9L201gs7TVf8sJ!396595395?uri=CELEX:52012DC0179>
- See also: The European Commission. *e-Procurement*. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/index_en.htm
136. PwC (2013), *e-procurement Golden Book of Good Practice*, pp.19-20. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/docs/e-procurement_golden_book_of_good_practice.pdf
137. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė (2011), *Išankstinio tyrimo ataskaita, Viešųjų pirkimų sistemos apžvalga*, (2011 m. lapkričio 25 d. IT-P-20-1-14) Vilnius, pp. 17-18. Viešųjų pirkimų tarnyba, *2012 Metų elektroninių viešųjų pirkimų pažangos ataskaita*. Borrowed from: The European Commission (2014), *Annex Lithuania to the EU Anti-Corruption Report*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_lithuania_chapter_en.pdf
138. The European Commission (2014), *Annex Estonia to the EU Anti-Corruption Report*, p.7. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_estonia_chapter_en.pdf
139. Conversation of the author with Mari-Liis Sööt, Ministry of Justice, Estonia on 16 May 2014.
140. Transparency International Georgia (2013), *Georgia's Public Procurement System*, p.5. http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/State%20Procurement%20Report%20ENG.pdf
141. The State Procurement Agency. <http://tenders.gov.ge/app/login.php?lang=en>
142. Report „Detailed statistics on public procurement ” on the Public procurement portal of Kazakhstan, <http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/oebs/showstat>
143. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Kazakhstan. Monitoring Report, 29 September 2011, p.87. <http://www.oecd.org/countries/kazakhstan/48908325.pdf>

144. Report „Detailed statistics on public procurement ” on the Public procurement portal of Kazakhstan,
<http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/oebs/showstat>
145. Transparency International Georgia (2013), *Georgia’s Public Procurement System*, p.5.
<http://transparency.ge/en/post/report/georgia-s-e-procurement>
146. OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption*, p.88.
<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>
147. <http://ethics.am/hy/declarations-registry/>
148. Administratīvie pārkāpumi. <http://www.knab.gov.lv/lv/prevention/offences/>
149. Administratīvie pārkāpumi. <http://www.knab.gov.lv/lv/prevention/offences/>
150. Tiesnešu disciplinārkolēģijas pieņemtie lēmumi. <http://www.tiesas.lv/tiesnesu-disciplinarkolegijas-pienemtie-lemumi>
Disciplinārtiesas lēmumi. <http://at.gov.lv/lv/par-augstako-tiesu/disciplinartiesas-lemumi/>
151. Anonimizētu nolēmumu atlase. <http://www.tiesas.lv/nolemumi>
152. Public Portal on Courts in Latvia. <http://www.tiesas.lv/tiesnesu-etikas-komisijas-sedes>
153. For, example, data on salaries paid to public officials of the Ministry of Economy is found here: *Budžets*. <http://www.em.gov.lv/em/2nd/?cat=30216>
154. So called “10 December Reports” are reports about the FOI and compliance with General Administrative Code’s requirements prepared by public agencies annually and presented to the Parliament, President the Prime Minister each year on 10th of December and published in the legislative gazette of Georgia.
155. Commission for the Prevention of Corruption. *Prijava suma korupcije in drugih nepravilnosti*.
<https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/prijava-suma-korupcije-in-drugih-nepravilnosti>
156. Transparency International (2013), *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, p.8.
http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu
157. G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers, p.23.
<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>
158. Integrity and Prevention of Corruption Act. <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>
159. Transparency International (2013), *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, pp.73-74.
http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

160. Transparency International (2013), *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, p.78.
http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu
161. Slingerland, W. et al. (2012), *National Integrity System Assessment. Netherlands*, Transparency International Netherlands, pp.116-117.
http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands_2012

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

И РАЗВИТИЯ

ОЭСР – это уникальный форум, в котором совместно работают правительства государств, обращаясь к экономическим, социальным и экологическим вызовам глобализации. ОЭСР также находится в центре усилий, направленных на то, чтобы понять и помочь правительствам адекватно реагировать на новые достижения и проблемы, такие, как корпоративное управление, информационная экономика и старение населения. Организация обеспечивает условия для того, чтобы правительства могли сравнивать свой политический опыт, искать ответы на общие проблемы, выявлять хорошую практику и работать в области координации внутренней и внешней политики.

Государствами-членами ОЭСР являются Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швеция, Швейцария, Эстония и Япония. В работе ОЭСР принимает участие Европейский союз.

Издательство ОЭСР занимается распространением статистических данных, собранных Организацией, и исследований по экономическим, социальным и экологическим проблемам, а также конвенций, руководящих принципов и стандартов, одобренных ее членами.

**Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах
Восточной Европы и Центральной Азии**

Предотвращение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии

Предупреждение коррупции наряду с ее криминализацией и обеспечением соблюдения соответствующих законов представляет собой ключевой инструмент противодействия коррупции. Рассматривая положение дел в двадцати одной стране Восточной Европы и Центральной Азии, настоящий отчет о предотвращении коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии предлагает анализ мер, действенность и успешность которых была доказана.

Отчет будет дополнен двумя другими региональными межстрановыми исследованиями о правоприменительной практике и криминализации коррупции; и предпринимательской добросовестности.

www.oecd.org/corruption/acn/

