

Разработка и реализация политики противодействия коррупции

Практическое пособие

Funded
by the European Union



EUROPEAN UNION



COUNCIL
OF EUROPE CONSEIL
DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

**Разработка
и реализация политики
противодействия коррупции**

Практическое пособие

Английское издание:

Designing and Implementing Anti-corruption Policies
Handbook

Данное практическое пособие подготовлено в рамках проекта Механизма Восточного партнерства - Совета Европы «Надлежащее государственное управление и противодействие коррупции» и финансировано Европейским Союзом. Точки зрения, представленные в настоящем документе, не могут считаться официальным мнением Европейского Союза и/или Совета Европы.

Никакая часть данной публикации не может быть переведена, воспроизведена или передана в любой форме и любыми средствами, электронными (CD-ROM, Интернет и т. п.) или механическими, включая фотокопирование, записи, или иным образом без предварительного письменного разрешения Дирекции коммуникации (F-67075 Strasbourg Cedex или publishing@coe.int).

За дополнительной информацией обращайтесь:

Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с
экономической преступностью

Департамент по борьбе с преступностью

Генеральный директорат по правам человека и верховенству права

Совет Европы

E-mail: contact.econcrime@coe.int

Website: www.coe.int/economiccrime

Дизайн обложки и верстка: Департамент документации и публикации /ДДП/
Совет Европы

© Совет Европы, первое издание, апрель 2013 г.

Отпечатано в Совете Европы

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
1. ВВЕДЕНИЕ	7
2. РЕЗЮМЕ/РЕКОМЕНДАЦИИ	8
3. ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ	10
3.1. Оценка уровня коррупции	11
3.1.1. Виды информации	12
3.1.2. Сбор информации	12
3.1.3. Анализ информации	17
3.2. Оценка силы и действенности принимаемых мер управления ..	21
3.2.1. Виды информации	22
3.2.2. Сбор информации	23
3.2.3. Анализ информации	25
3.3. Внешняя и внутренняя оценка	26
4. РАЗРАБОТКА	29
4.1. Функции политики противодействия коррупции	29
4.1.1. Политическая функция	30
4.1.2. Управленческая функция	30
4.1.3. Национальная, региональная, местная и отраслевая политика	31
4.1.4. Стратегия «противодействия коррупции» или стратегия «государственной службы»?	32
4.2. Стратегии	33
4.2.1. Введение	33
4.2.2. Основная часть	34
4.2.3. Цели	35
4.2.4. Определение приоритетов	35
4.2.5. Установление последовательности	37
4.2.6. Ответственность за реализацию	37
4.2.7. Индикаторы коррупции	41

4.2.8. Разработка и утверждение	42
4.3. План действий	44
4.3.1. Обязательные и возможные компоненты	44
4.3.2. Индикаторы для оценки успешности	47
4.3.3. Финансовый эффект	50
4.3.4. Подготовка и утверждение документов	51
4.4. Участие НПО и общественности	53
5. РЕАЛИЗАЦИЯ	56
5.1. Отчетность	57
5.2. Мониторинг	62
5.3. Участие НПО и общественности	64
6. ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В СТРАТЕГИЮ И ПЛАН ДЕЙСТВИЙ	66
7. ИНФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ	67
8. ПРИЛОЖЕНИЯ	70
8.1. Перечень стратегий противодействия коррупции в странах Восточного партнерства	70
8.2. Международные стандарты	72
8.3. Литература	74
8.4. Сокращения	77

ПРЕДИСЛОВИЕ

После падения Берлинской стены все население Европы с готовностью восприняло ценности, провозглашенные Советом Европы: соблюдение прав человека и норм плюралистической демократии при обеспечении верховенства права. Однако с исчезновением идеологического раскола появилась новая скрытая опасность, угрожающая этим ценностям, – коррупция. Она способна пускать корни и развиваться как в старых, так и в новых демократических государствах, деформируя конкуренцию, замедляя экономический рост, подрывая доверие общества к политической системе и государственным учреждениям.

В 1990 году Совет Европы усовершенствовал разработанную договорную правовую базу и принял ряд новых документов. Комитет Министров одобрил несколько ключевых рекомендаций и руководящих принципов в области противодействия коррупции. Были установлены новые, более жесткие стандарты по борьбе с коррупцией и отмыиванием денег, а также конфискации преступных доходов.

Контроль за соблюдением стандартов в сфере противодействия коррупции был поручен Группе государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). ГРЕКО проводит мониторинг во всех государствах-членах Совета Европы (а также в Соединенных Штатах и Беларуси) на равной основе посредством проведения взаимных тематических оценочных раундов с последующей процедурой проверки соответствия принимаемых мер рекомендациям ГРЕКО.

Первый раунд оценок ГРЕКО (2000–2002) был направлен на анализ степени независимости, уровня специализации и механизмов работы национальных органов по предупреждению коррупции и борьбе с ней. Деятельность этих органов направлена на координацию и реализацию политики и мер по противодействию коррупции.

Совет Европы оказывает содействие своим государствам-членам в осуществлении рекомендаций ГРЕКО и противодействии коррупции посредством национальных и региональных многомиллионных долгосрочных проектов по оказанию технической помощи. Хорошо продуманная политика по противодействию коррупции является необходимым условием успеха в борьбе с этим явлением, поэтому все подобные проекты включают разработку и реализацию антикоррупционных стратегий и планов действий.

Данное практическое пособие основано на более чем десятилетнем опыте по оказанию технической помощи и, в частности, на результатах двух практических семинаров, проведенных в рамках Проекта «Восточное партнерство – механизм Совета Европы по надлежащему государственному управлению

и противодействию коррупции», финансируемого Европейским Союзом и реализуемого Советом Европы.

Накопленный опыт впервые собран в едином общедоступном справочном документе. Практическое пособие представляет собой пошаговое руководство, проиллюстрированное практическими примерами по всем аспектам разработки и реализации политики противодействия коррупции. Я уверен, что оно может послужить полезным ресурсом для специалистов-практиков и государственных служащих, ответственных за разработку национальной политики или проведение национальных реформ по противодействию коррупции.

Я благодарен г-ну Тилману Хоппе, консультанту проекта Восточного партнерства, который подготовил и отредактировал данное Практическое пособие, а также экспертам Совета Европы г-же Вере Дивайн, г-ну Эдмонду Дунге, г-ну Валтсу Калниншу и г-ну Квентину Риду, предоставившим ценные рекомендации при его подготовке.

Выражаю особую благодарность Национальным координаторам Проекта в странах Восточного партнерства (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина).

В заключение хочу отметить, что данное пособие не могло бы увидеть свет без самоотверженного труда моих коллег – г-жи Ардиты Абдиу, начальника отдела по сотрудничеству в области борьбы с экономической преступностью, и г-жи Майи Мамулашвили, координатора Проекта.

Иван Коеджиков,

руководитель Департамента по борьбе с преступностью

1. ВВЕДЕНИЕ

Необходимость «скоординированной политики противодействия коррупции, способствующей участию общества и отражающей принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности»¹ признана международным правом.

Существует множество рекомендаций по мерам противодействия коррупции, но нет руководства в отношении необходимых шагов по формулированию и реализации политики противодействия.

Успешность политики противодействия коррупции зависит от трех следующих факторов:

- подлинная приверженность и поддержка со стороны ключевых заинтересованных сторон (политическая воля);
- решение соответствующих проблем соответствующими действиями (содержание);
- эффективная разработка и реализация политики противодействия (формальное управление).

Много сказано и написано о необходимости политической воли и о содержании политики противодействия коррупции: Какой способ борьбы с коррупцией является наилучшим? Какие меры необходимы, и как их оптимальным образом комбинировать? Неправительственные и международные организации подготовили письменные рекомендации о преимуществах и опасностях отдельных мер противодействия коррупции во многих странах. Кроме того, для оценки успешности мер противодействия коррупции разработаны комплексные, а иногда и чрезмерно сложные формулы.

Процессу подготовки и реализации политики противодействия также уделено значительное внимание на различных семинарах. Однако до сегодняшнего дня не существует единого поэтапного руководства по такому довольно формальному аспекту политики противодействия коррупции, как инструменты управления. Кроме того, отсутствует сравнительный обзор различных методов работы.

Настоящее практическое пособие призвано ликвидировать этот пробел. Оно предлагает систематизированное описание всех шагов и аспектов политики противодействия коррупции как инструментов управления. В то же время, оно предлагает набор существующих – по крайней мере, на концептуальном уровне – методов работы в регионе Восточной Европы, которые читатель может сравнивать и использовать в качестве образца

1. Статья 5, п. 1 Конвенции ООН против коррупции.

или отправной точки при выборе различных направлений работы. Такой подход основан на предположении, что не существует антикоррупционной политики на основе передового опыта, который был бы применим в любом контексте. Хотя базовое руководство по-прежнему остается абстрактным в своих рекомендациях, все шаги в настоящем пособии проиллюстрированы практическими примерами – будь то примеры успешных или неудачных методов.

Мы надеемся, что использование данного пособия позволит как странам Восточного партнерства, так и тем, которые в него не входят, не заниматься сложной работой по сбору сравнительного материала о зарубежных стратегиях, чтобы получить идеи для разработки и реализации собственной стратегии, как это было сделано ранее, например, в Турции при подготовке Стратегии на 2010–2014 годы, когда были проанализированы стратегии 13 стран².

2. РЕЗЮМЕ/РЕКОМЕНДАЦИИ

В последние 10–15 лет политика противодействия коррупции становится все более часто используемым инструментом в странах, сталкивающихся с острой проблемой коррупции. С учетом опыта трех поколений стратегий противодействия, следующие факторы представляются ключевыми для успеха политики противодействия коррупции в любой стране:

Политика должна быть краткой и ясной

Желание разработать более совершенную политику противодействия коррупции часто приводит к появлению объемных и сложных стратегий – нередко под воздействием рекомендаций органов технического содействия или мониторинга. Однако такие стратегии могут быть сложно применимы, и они не дают возможности сконцентрировать ресурсы на приоритетных направлениях. Кроме того, они менее доступны для широкой общественности.

Вместо этого стратегии и политика должны быть сосредоточены на управляемом диапазоне задач. Краткая, целенаправленная и реалистичная, хорошо проработанная политика получит больше понимания и доверия как со стороны общественности, так и со стороны соответствующих государственных органов.

В этом контексте, возможно, легче работать с единым документом, чем с материалами, разделенными на стратегию и на, часто более поздний, план действий. В конечном итоге план действий является основным документом, который подлежит реализации.

2. См. ОЭСР, материалы семинара «Политика противодействия коррупции, развитие добропорядочности», март 2011 г., www.oecd.org/dataoecd/3/17/47912383.pdf. стр. 18.

Уделите основное внимание тому, чего следует добиваться (надлежащие государственные услуги), а не тому, что следует предотвратить (коррупция)

Необходимость «антикоррупционной» политики за последние несколько лет стала общепринятой точкой зрения. Однако недостаточно бороться с коррупцией лишь путем прямого противодействия ей. Антикоррупционная политика взаимосвязана с более широкой политикой надлежащего государственного управления и должна быть встроена в нее – от разработки управленческих процессов (электронное правительство, упрощение процедур и т. п.) до понимания важности этики государственной службы, когда должностные лица воздерживаются от коррупционных действий не из-за риска быть изобличенными и не из-за строгости наказания, а потому, что это нарушило бы их собственное представление о своей роли государственного служащего.

От таких мер можно ожидать мощного сопутствующего эффекта в профилактике коррупции. Они не менее важны, чем традиционные меры, направленные на выявление коррупционных случаев и работу с ними.

Используйте простые и конкретные индикаторы

Индикаторы, применяемые для мониторинга реализации политики и ее результатов, должны быть управляемыми, не следует пытаться измерить практически неизмеримое, не имея для этого ресурсов и возможностей. При определении индикаторов следует концентрироваться на конкретных результатах и избегать абстрактных концепций, таких как «снижение уровня коррупции».

Добивайтесь легитимности с помощью общественности/парламента

Утверждение или, по меньшей мере, обсуждение политики гражданским обществом и/или парламентом может повысить ее (воспринимаемую) легитимность.

Стратегии не реализуются принятием указов

Уделите время обеспечению поддержки со стороны соответствующих организаций в отношении разработки и реализации стратегии. Обеспечьте информированность и наличие возможностей для выявления потребностей и оценки хода выполнения – просто разослать письма с инструкциями будет недостаточно. Необходима регулярная координация и мониторинг заинтересованных групп. Иногда складывается впечатление, что координирующие органы скорее существуют на бумаге, чем ведут реальную работу.

Мониторинг результатов должен быть публичным

Мониторинг хода выполнения должен быть систематическим и обеспечивать подготовку содержательных отчетов, доступных общественности. Это способствует ответственности за реализацию, а также плодотворной конкуренции между органами.

3. ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ

Исходный пункт при разработке любой стратегии – это тщательная оценка потребностей страны:

- Модели и подходы, заимствованные из передового зарубежного опыта, часто могут быть применимы, но такой вывод можно сделать только после оценки внутренних потребностей.
- Даже когда подходы/принципы, заимствованные из передового зарубежного опыта, являются применимыми, для их успешного использования с самого начала требуется активное участие заинтересованных групп на местах. Оценка внутренних потребностей – естественный способ обеспечить это участие.

ГРЕКО «рекомендует провести исследование масштабов и природы возможной коррупции [...], охватывающее наиболее уязвимые секторы, одновременно с оценкой существующих инструментов [...] противодействия, что обеспечило бы прочную основу для разработки политик противодействия коррупции»*.

Такая оценка потребностей может проводиться под разными названиями, такими как «анализ рисков», «оценка добропорядочности», «диагностика коррупции», «карта коррупции», «индикаторы коррупции», «создание карт системы добропорядочности» и т. д. Цель этой работы – получить ответы на один или оба нижеследующих вопроса:

- Распространенность и характер проблемы: насколько распространена коррупция и какие формы она принимает?
- Прочность политического курса/организации: насколько сильны меры, призванные обеспечить надлежащее управление?

Инструменты с пометкой «коррупция» имеют тенденцию давать ответ на первый вопрос, тогда как инструменты с пометкой «риск» или «надежность и добропорядочность» уделяют больше внимания второму вопросу.

Имеются многочисленные руководства по различным методам оценки распространенности и природы коррупции, с одной стороны, и по вопросам управления – с другой (см. список литературы в приложении 8.3).

* ГРЕКО, Доклад об итогах объединенного первого и второго раундов оценки по Андорре, Eval I-II Rep (2006) 1E, 8 декабря 2006 г., № 24, www.coe.int/greco.

В настоящей главе не предполагается дублировать эти работы или выбрать лучший из методов. В ней представлен обзор основных инструментов оценки потребностей, проиллюстрированных примерами из стран Восточного партнерства.

3.1. Оценка уровня коррупции

Перед началом оценки коррупции люди часто спрашивают: «Что такое „коррупция“, которую мы оцениваем?» Существует много литературы, дающей определения коррупции и классифицирующей формы ее проявления. Между тем, конвенции и рекомендации Совета Европы и Конвенция ООН против коррупции, по сути, описывают все основные формы коррупции, такие как уголовные преступления (взяточничество, использование своего влияния в корыстных целях, злоупотребление служебным положением

и т. п.), действия в ходе ненадлежащего конфликта интересов, непотизм (кумовство) и финансирование партий. В результате существует широко распространенное практическое понимание того, что представляет собой коррупция. Поэтому в процессе оценки не следует отвлекаться на формулирование определений.

Кроме того, при проведении институциональной оценки нецелесообразно ограничиваться только коррупцией, желательно принимать во внимание другие случаи поведения должностных лиц, идущие вразрез с интересами общества, такие как несправедливое обращение и обструкционизм. Такое поведение может соотноситься с коррупцией, и усилия по его предотвращению способны производить положительный сопутствующий эффект (упомянутый в разделе 2) в виде снижения вероятности коррупции.

С другой стороны, может быть очень полезно – особенно в ситуации, когда коррупция крайне широко распространена или носит системный характер – включать в проведение общей оценки исследование вопроса о том, что именно соответствующие действующие лица (должностные лица или граждане/клиенты) понимают под коррупционным поведением. Результаты такого исследования могут дать ценную информацию для разработки политики – например, с целью повлиять на отношение к вопросу.

ГРЕКО считает, что «объективное исследование является ключевым элементом для понимания феномена коррупции, ее распространенности, форм и т. д., одновременно представляя собой неотъемлемый инструмент для введения эффективных мер против коррупции».*

* ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Болгарии, Eval I Rep (2001) 14E Final, 17 мая 2002 г., № 104.

3.1.1. Виды информации

Существует два типа информации, на которой может основываться оценка коррупции:

Статистическая информация:

- статистика преступлений, правонарушений или длительности административных процедур;
- сообщения СМИ, специальных уполномоченных (омбудсменов), граждан, должностных лиц, неправительственных организаций (НПО) и т. п. о случаях коррупции.

Аналитическая информация:

- восприятие, мнения и заключения о коррупции (граждан, экспертов, отечественных или иностранных предпринимателей, НПО и т. д.).

В то же время статистическая информация не должна автоматически восприниматься как надежный измеритель коррупции, а аналитическая информация, в свою очередь, не обязательно ненадежна. Статистика по преступлениям может быть в одинаковой мере индикатором уровня коррупции и индикатором активности правоохранительных органов. И напротив, интервью с хорошо информированными экспертами способны дать очень точные индикаторы распространенности, тяжести и природы коррупции.

3.1.2. Сбор информации

Существует несколько инструментов для сбора информации:

Аналитический обзор

Это первый шаг в изучении существующих материалов, таких как доклады, оценочные исследования о распространении коррупции, подготовленные учеными, неправительственными и международными организациями, СМИ и т. п. Качество и охват информации, однако, иногда зависят от воли случая и доступности сведений. Международные и неправительственные организации регулярно проводят оценку коррупции во многих странах. Существующие обзоры по коррупции часто используются в качестве источника данных для аналитических обзоров. К наиболее известным из них относятся:

«Государства-участники рассматривают возможность [...] проведения оценок, исследований и разработок, касающихся видов, причин, последствий и издержек коррупции в своих соответствующих странах с целью разработки [...] стратегий и планов действий по борьбе с коррупцией».*

* Статья 60, п. 4 Конвенции ООН против коррупции.

Трансперенси Интернешнл

- Индекс восприятия коррупции (CPI)³: восприятие коррупции в государственном секторе;
- Барометр мировой коррупции (GCB)⁴: восприятие и опыт мелких взяток и коррупции высокого уровня;
- Индекс взяткодателей (BPI): вероятность дачи взятки иностранными компаниями (восприятие).

Всемирный банк

- Индекс «контроль коррупции» (восприятие)⁵;
- Опросы компаний (восприятие и опыт)⁶.

Дом Свободы: исследование «Страны переходного периода» (восприятие отдельных экспертов).

Европейский банк реконструкции и развития и Всемирный банк: опрос «Жизнь в переходный период» (восприятие и опыт).

Стратегия противодействия коррупции Республики Молдова на 2011–2015 гг. в главе 1 «Текущее положение дел» содержит перечень и анализ всех основных оценочных исследований и индексов коррупции, существующих в Республике Молдова.

Опросы

При надлежащей организации опросы могут стать источником ценных данных. Страны Восточного партнерства провели внутренние исследования о восприятии и непосредственном опыте:

Армения: Опрос о коррупции, проведенный среди домохозяйств, 2010 г. (USAID).

Азербайджан: Опрос о коррупции 2007 г. (не опубликован).

Грузия: Опрос государственных служащих 2009 г. и Опрос населения 2009 г. (Совет Европы / Нидерланды).

Республика Молдова: Эволюция восприятия феномена коррупции в Республике Молдова в 2005–2009 гг. (Совет Европы); Оценка противодействия коррупции в Республике Молдова в 2006 г. (USAID).

Украина: опросы о рисках коррупции в государственной администрации и системе уголовного судопроизводства 2009 г.; в судебной системе 2006 г. (Совет Европы).

3. www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

4. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb.

5. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

6. <http://enterprisesurveys.org/>.

Ключевые факторы для получения полезной информации

Ясно определить задачи опроса (что мы хотим выяснить?):

- отношение (например, терпимость к коррупционным проявлениям, готовность попросить о взятке, принять участие в реформах, сообщить или проголосовать за коррумпированного политика);
- восприятие (как, например, по мнению общественности, ведут себя публичные должностные лица?);
- опыт (например, непосредственный опыт подкупа).

Правильная выборка населения (целевая группа):

- население в целом (например, общие опросы о взяточничестве);
- выборка, исключающая чрезмерное представительство определенных групп, например, городского населения (несмотря на то, что эти люди более «доступны» и доступ к ним требует меньших затрат) или Интернет-пользователей, ответы которых могут быть легче получены;
- определенные люди со специфическим опытом – это особенно важно, к примеру, в опросах о госзакупках.

См., например, Опрос населения Грузии 2009 г., стр. 6: «Выборка включает взрослое население Грузии, проживающее в городах и сельской местности»; Республика Молдова: «39% респондентов проживают в городах, 61% – в сельской местности».

Анонимность и конфиденциальность:

- коррумпированные должностные лица и взяточдатели могут опасаться наказания;
- жертвы и уязвимые участники коррупционных актов могут опасаться возмездия.

Правильная постановка вопросов:

- начинайте с общих вопросов, чтобы завоевать доверие, оставьте самые чувствительные вопросы напоследок. Это особенно важно, если предполагается, что интервьюируемые могут быть неискренними, например, участники тендеров на государственные закупки, которые являются добровольными взяточдателями;
- задавайте конкретные вопросы (не о «коррупции», а о «подарках» или «платежах») – в противном случае каждый респондент будет иметь собственную концепцию «коррупции»;
- старайтесь не стыдиться: задавайте гипотетические вопросы – «Что бы Вы делали, если бы...?» или «Сталкивался ли кто-нибудь в Вашем окружении дома или на работе с предложением заплатить деньги?»;

- каждому респонденту перед началом работы необходимо сообщить, что «не существует правильных ответов» на вопросы этого исследования;
- проверьте знания респондентов о государственных органах, чтобы понять, соотносится ли такое знание с большей или меньшей верой в неподкупность данных органов (если более информированные люди демонстрируют меньше доверия, то это свидетельствует о более серьезной проблеме);
- вопросы должны быть доступны для понимания независимо от жизненного опыта участника.

Крайне важна пилотная фаза, призванная разрешить методологические и практические проблемы.

См., например, Опрос населения Грузии 2009 г., стр. 6: «До начала полевого исследования было проведено пилотное изучение, его результаты были интегрированы в итоговый вариант вопросника».

Основная проблема в связи с опросами – это их стоимость: опрос с выборкой не менее 1.000 респондентов может стоить от 10.000 евро и более, в зависимости от места проведения, числа вопросов, выбранного поставщика услуг и т. д.

По данным Доклада ГРЕКО (первый и второй раунд), стоимость (неопубликованного) опроса населения в Азербайджане, проведенного подрядчиком в 2007 г., составила 15.000 евро.

За исключением случаев, когда вопросник тщательно продуман, опрос проводится высококвалифицированными интервьюерами, а интерпретация результатов осуществляется независимыми авторитетными экспертами, польза от проведения массовых опросов может быть невелика.

Кроме того, необходимо помнить, что опросы дают более «статистически точные» данные, но не позволяют получить глубокую информацию о функционировании организаций и изучаемых процессах⁷, как это было бы при работе в фокус-группах.

Интервью

Интервью обычно проводятся целенаправленно с членами правительства и/или представителями гражданского общества, например, с неправительственными организациями, ведущими наблюдение за коррупцией или организующими адвокатские центры, специалистами-практиками,

7. См. Технический документ Совета Европы «Методическое пособие по оценке коррупционных рисков», подготовленный в рамках проекта РАСА, авторы: Квентин Рид и Марк Филп, декабрь 2010 г.

предпринимателями, гражданами/фокус-группами, должностными лицами, политиками, экспертами, представителями правоохранительных органов, судьями и т. п. Интервью может быть либо полуструктурированным (гибкая структура позволяет задавать новые вопросы в ходе интервью на основе сказанного респондентом в рамках исследуемых тем), либо структурированным (с более строго определенным набором вопросов, как правило, сформулированных в письменном виде в вопроснике). Основные факторы для получения полезных данных:

- отобрать непредвзятых интервьюируемых либо обеспечить сбалансированную выборку предвзятых респондентов;
- избегать наводящих вопросов, то есть вопросов, которые нацеливают на определенный ответ;
- всегда сочетать структурированные опросы или вопросники с возможностью выйти за пределы заданных рамок.

Одна из частей подготовленной в Республике Молдова «Методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях⁸» представляет собой вопросник, состоящий из 70 вопросов, таких как:

«Слышали ли Вы когда-нибудь о попытках третьих лиц ненадлежащим образом оказать давление на профессиональные решения коллеги?» (Да/Нет). Если да, известно ли Вам о том, сообщалось ли о таких попытках официально в рамках организации?» (Да/Нет)

В то же время методология предусматривает использование «целевых групп [...], приглашаемых с целью обсудить вопросы, которые представляют особый интерес».

Работа в фокус-группах

Целевые группы принимают участие в сессиях, построенных на детальном обсуждении вопроса с целью получения оценки форм и проявлений коррупции. Однако необходимо помнить, что фокус-группы способны обеспечить, главным образом, двусторонний обмен, а более конфиденциальная обстановка интервью «один на один» может дать возможность высказать мнения, отличающиеся от других мнений в группе. Существуют следующие различия между фокус-группами и опросами:

- размер выборки и точность;
- вопросы задаются группе, а не отдельным лицам;
- после вопросов – открытая дискуссия в целевой группе.

8. Проект Совета Европы по противодействию коррупции, отмыванию денег и финансированию терроризма в Республике Молдова (MOLICO), «Методология оценки коррупционных рисков в государственных органах» (перевод на английский язык). www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/MoneyLaundering/projects/MOLICO/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legisl%20_methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf.

Опрос, содержащийся в Оценке противодействия коррупции в Молдове 2006 года, предусматривал интервью и работу с фокус-группами: «Ответы на вопросники для итогового доклада по Молдове были получены от 35 человек, большинство из которых стали участниками фокус-групп, структурированных интервью “один на один” или интервью в малой группе. Из 35 респондентов 26 представляли неправительственные организации, 6 – другие организации и 1 – государственные органы. Двое оставшихся не указали своей сферы деятельности».

Сочетание источников

Многие оценочные исследования объединяют несколько вышеперечисленных инструментов сбора информации:

Исследование о коррупционных рисках в государственной администрации Украины, проведенное в 2009 г. (стр. 11), основано на: «1) массовом опросе населения Украины; 2) интервью с предпринимателями; 3) фокус-группах в 5 городах Украины; 4) расширенных интервью».

В ходе ситуационных исследований, как правило, также используется несколько инструментов сбора информации для детального изучения специфического проявления коррупции:

«Ситуационное исследование по борьбе с коррупцией в таможенной системе Армении» (2002)⁹ подробно исследует причины коррупции в таможенной системе государства и предлагает рекомендации по возможным управленческим мерам.

3.1.3. Анализ информации

Для грамотного анализа данных необходимо задать три вопроса:

1. Кто предоставил эти данные?

При оценке обоснованности и достоверности ответов необходимо решить:

- Насколько вероятно, что респонденты (граждане самой страны или иностранные граждане, в центре или на местах, эксперты или обычные

«Если бы имелись исчерпывающие данные и результаты исследований [...], ситуацию можно было бы анализировать более объективно и точно»*.

9. www.afic.am/Summary-Eng.pdf.

* ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Албании, Eval I Rep (2002) 9E Final, 13 декабря 2002 г., № 148.

граждане, предприниматели или члены частного домохозяйства) знают о конкретных формах коррупции?

Опрос, проведенный ПРООН в 2010 г. в Сербии, показал, что 65% населения считают, что прокуроры коррумпированы. Однако только небольшая часть этих людей действительно имела контакты с прокуратурой (в результатах исследования не приводится точный процент), и лишь 1% сообщил о даче взятки сотрудникам прокуратуры.

- Как респондент может быть заинтересован в преувеличении или преуменьшении проблемы, например, публичные должностные лица в отличие от представителей НПО?
- Выигрывают ли (в узком понимании) респонденты от коррупции или теряют?
- Мог ли страх наказания, возмездия или стыда исказить результаты?

Использование различных источников: зачастую разные оценочные исследования коррупции основаны на одних и тех же источниках и, таким образом, представляют ограниченный объем дополнительной информации. По мере возможности, следует отдавать предпочтение первоисточникам:

Индекс экономической свободы (восприятие) Фонда «Наследие» и журнала Wall Street Journal основан на десяти свободах. Оценка «Свобода от коррупции» «заимствована, главным образом, из Индекса восприятия коррупции (CPI) Трансперенси Интернешнл»¹¹ и, следовательно, не дает какой-либо новой информации. Кроме того, индекс «Свободы от коррупции» 2012 г. основан на CPI от 2010 г.

2. При ответе на какой вопрос были получены данные?

Существует огромная разница, говорится ли в вопросе о «коррумпированных должностных лицах» или «деньгах или подарках, которые ожидает должностное лицо». Другими словами, имеются различные трактовки («коррупция» ≠ «коррупция»): у каждого респондента в голове собственная концепция, если в вопросе говорится только о «коррупции».

10. Свобода от коррупции – один из десяти основных компонентов экономических свобод: <http://www.heritage.org/index/>.

11. www.heritage.org/index/book/methodology.

По данным исследования ЕБРР «Жизнь в переходный период» за 2010 г., 65% респондентов считают, что в Азербайджане есть проявления коррупции, но только 15% думают так в Беларуси. В то же время индекс восприятия коррупции, согласно Трансперенси Интернешнл за 2010 г., в этих странах практически одинаков (2,5/2,4). Это противоречие проясняется, если посмотреть на мелкий текст: «коррупция» в исследовании «Жизнь в переходный период» определена как взяточничество, в то время как в индексе CPI «коррупция» – это понятие, близкое к определению «все включено».

К аналитическим данным следует относиться с осторожностью – они не обязательно отражают реальность, но могут отражать:

- общую неудовлетворенность или отчуждение от государственных органов;
- искажение картины в связи с цензурой или с изложением в СМИ, а также вследствие чрезмерной гонки за сенсациями;
- высокий уровень терпимости к коррупции в целом;
- растущую осведомленность о коррупции, а не рост самой коррупции;

Международный индекс странового риска (ICRG), включающий политические риски в связи с коррупцией, оценивал Ирландию в годы работы Чарльза Хоги на посту премьер-министра (1987–1992 гг.) очень высоко, с оценкой «5». Однако оценка была понижена до «2» в 1997 г., после обнародования его коррупционных деяний во время пребывания на посту, несмотря на то, что к этому времени он уже долгое время не работал. В январе 2011 г. Ирландия все еще имела рейтинг всего «3,5».

- общественное убеждение, в определенной степени противоречащее опыту.

Опрос среди домохозяйств о коррупции в Армении в 2010 г. выявил, что 68% респондентов полагают, что коррупция является обычным явлением в сфере здравоохранения, в то время как только 22% из тех респондентов, кто вступал в контакт с этой системой, указали, что их просили о взятке. Удивительно, но случается и обратное: по данным доклада ЕБРР «Жизнь в переходный период» за 2010 г., 40% респондентов в Украине сталкивались с неофициальными платежами или подарками, однако только 20% воспринимают это как устоявшуюся практику.

Субъективные данные зачастую являются единственным доступным источником и могут рассказать об отношении к коррупции.

3. Каких данных не хватает?

- Охватывают ли имеющиеся данные все формы коррупции?

В то время как большинство опросов концентрируется на коррупции в администрации, в вопросник о воспринимаемом уровне коррупции для домохозяйств в Армении в 2010 г. были включены политические партии как возможные участники, без дальнейшей детализации.

- Какие сегменты общества остались неохваченными?

По практическим соображениям общий опрос населения в Грузии, проведенный в 2009 г., не включает население «военных баз и исправительных учреждений» (стр. 6).

- Имеются ли региональные различия?

Всемирный банк в опросе среди предприятий Азербайджана в 2011 г. выявил, что частота неофициальных платежей в отдельных регионах на 20% выше, чем в Баку.

- Имеющиеся данные не всегда подкрепляют убедительные выводы.

В ходе опроса может оказаться, что высокий процент респондентов дал положительный ответ на вопрос «Приходилось ли вам давать деньги судье, чтобы облегчить продвижение вашего дела?». Однако могут отсутствовать данные о том, уплачены ли эти деньги напрямую судье или через адвоката. Если хотя бы в некоторых случаях они направлялись через адвоката, то именно адвокат мог мошенническим образом заявлять, что судья требует взятку.

Чтобы позволить проводить анализ данных, задаваемые вопросы и выборка респондентов регулярно включаются в публикуемую версию.

На 30 страницах приложения к опросу населения Грузии, проведенного в 2009 г., приводятся все использованные вопросники; сходным приложением сопровождается и опрос о коррупции, осуществленный среди домохозяйств Армении в 2010 г. Вопросы, задававшиеся в Республике Молдова и Украине в ходе опросов 2009 г., были включены в результаты исследования. В этих документах они были введены в контекст, но в то же время читатель не мог последовательно ознакомиться со всеми ими.

3.2. Оценка силы и действенности принимаемых мер управления

Существует несколько пособий, приводящих полный перечень коррупционных рисков и необходимых мер, охватывающих практически все аспекты жизни общества (не только правоохранительную систему, но и доступ к информации, знание людьми своих прав, механизмы подачи жалоб, целостность бюджета, систему государственных закупок, аудит и контроль и т. п.):

«Каждое Государство-участник рассматривает возможность осуществления контроля за своей политикой и практическими мерами по борьбе с коррупцией, а также проведения оценки их эффективности и действенности».*

- ЮНОДК, Инструментарий ООН по противодействию коррупции (3-е издание, 2004 г.)¹²;
- ЮНОДК, Техническое руководство к Конвенции ООН против коррупции, 2009 г. (на английском и русском языках)¹³;
- ОБСЕ, передовой опыт борьбы с коррупцией, 2004 г. (на английском, русском и азербайджанском языках)¹⁴;
- Трансперенси Интернешнл, «Сталкиваясь с коррупцией: элементы системы государственной добропорядочности», Сборник материалов, 2000 г. (на английском языке)¹⁵;
- ЮНОДК, перечень вопросов для самооценки к Конвенции ООН против коррупции¹⁶ (на английском и русском языках);
- ОЭСР: Управление конфликтом интересов на государственной службе. Набор инструментов, 2005 г.; Специализированные институты по борьбе с коррупцией. Обзор моделей, 2006 г. (на английском и русском языках); Лоббисты, правительство и общественное доверие, 2009 г.; Декларации об имуществе публичных должностных лиц: инструмент предотвращения коррупции, 2011 г. (на английском и русском языках); Руководство по осведомленности налоговых инспекторов в вопросах взяточничества, 2009 г. и др.¹⁷;
- Списки коррупционных рисков по различным секторам (таможня, здравоохранение, политические партии и т. д.). См., например, «Пособие по

* Статья 61, п. 3 Конвенции ООН против коррупции.

12. www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf.

13. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html.

14. www.osce.org/eea/13738.

15. www.transparency.org/publications/sourcebook.

16. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html.

17. www.oecd.org/document/42/0,3746,en_2649_37447_41799402_1_1_1_37447,00.html.

оценке коррупции» USAID (2006)¹⁸, приложение 3, стр. 94 – «Руководство по диагностике»;

- Ресурсный центр противодействия коррупции U4¹⁹.

Большинство этих источников базируются на идее/предположении, что определенные правовые и институциональные схемы помогают предотвращать или контролировать коррупцию. Другими словами, если в той или иной стране широко распространена коррупция, то причина видится в отсутствии всесторонних мер противодействия. Общепринятым является мнение о том, что меры управления должны включать как репрессивные, так и превентивные аспекты, а также охватывать все секторы (государственный, предпринимательский, гражданский).

Работа по оценке мер управления часто носит название «оценка коррупционных рисков» или «оценка добропорядочности». Однако ее целью всегда является вопрос, каких мер управления не хватает в определенной стране или секторе.

В любом случае, кажущиеся простыми формулы не могут заменить тщательный анализ необходимых мер управления²⁰. Известный пример представляет собой формула Клитгаарда, в соответствии с которой **КОРРУПЦИЯ = МОНОПОЛИЯ + СВОБОДА ДЕЙСТВИЙ – ПОДОТЧЕТНОСТЬ**. С помощью этой формулы американский экономист Роберт Клитгаард суммировал факторы, стимулирующие коррупцию. Иными словами, чем меньше конкуренция и больше свобода действий поставщика услуг, тем более он коррумпирован; в то же время чем больше требований к подотчетности, тем меньше его коррумпированность. Однако Верховный суд США является наиболее очевидным примером ограниченности этой формулы: Суд имеет монополию на принятие окончательных судебных решений, широкую свободу действий при практически полном отсутствии официальной подотчетности. Исходя из формулы Клитгаарда, можно ожидать, что Суд будет значительно коррумпирован или крайне склонен к коррупции, но представляется, что это не соответствует реальности.

3.2.1. Виды информации

Статистическая информация:

- информация о законодательных нормах, институциональной структуре, возможностях и осведомленности общественности.

Аналитическая информация:

18. http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html.

19. www.u4.no/.

20. См. ПАКА «Методическое пособие по оценке коррупционных рисков» (примечание 7).

- восприятие или мнения о причинах коррупции, то есть отсутствие определенных мер управления, ожидания (со стороны публичных должностных лиц, граждан, экспертов, отечественных и иностранных предприятий, неправительственных организаций и т. п.);
- мотивы сторон, вовлеченных в коррупционные действия.

3.2.2. Сбор информации

Несмотря на то, что существуют объективные данные об отсутствии определенных мер управления, выявление необходимых мер основано главным образом на субъективных мнениях: существует ли коррупция в системе государственных закупок из-за недостатка наказаний, внутренних проверок, механизмов контроля или по другим причинам? Отсутствие определенных мер не обязательно означает, что именно оно является причиной коррупции или даже способствует ей. В любом конкретном случае мнения будут расходиться в зависимости от того, задаем ли мы этот вопрос гражданину, публичному должностному лицу на уровне специалиста или на уровне руководителя, представителю неправительственной организации или иностранному эксперту. Чтобы получить как можно больше точек зрения, необходимо использовать те же методы сбора данных, что и при оценке самой коррупции.

«Всемирная правительственная инициатива должна иметь своей целью [...] расширить исследования зараженных и уязвимых секторов [...]»*.

Аналитический обзор

Это первый шаг с целью оценить уже имеющийся материал (представленные ранее доклады или оценки состояния мер противодействия, подготовленные учеными, НПО, международными организациями, СМИ и т. п.).

При сборе информации о том, предприняты ли определенные меры надлежащего управления, первым и наиболее надежным источником являются официальные документы – законодательные акты и документы, отражающие планирование политики. Это очень ценные и надежные источники, хотя они не всегда показывают, достаточно ли политической воли для их выполнения.

Если ранее существовали стратегии, срок которых истек, необходимо оценить, какие задачи не были в полной мере решены и надо ли заниматься их решением в рамках последующих стратегий.

Международные организации и НПО проводят регулярную оценку институциональной целостности и добропорядочности по широкому спектру

* ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Эстонии, Eval I Rep (2001) 7E Final, 14 сентября 2001 г., № 108.

стран. Эти существующие оценки зачастую используются как источники данных для аналитических обзоров.

Выполнение требований международных конвенций:

- доклады ГРЕКО о мониторинге (конвенции и рекомендации Совета Европы);
- отчеты стран о выполнении Конвенции ОЭСР о борьбе со взяточничеством;
- механизм обзора хода осуществления Конвенции ООН против коррупции.

Анализ добропорядочности:

- доклад о коррупции – Global Integrity Report;
- доклады ОЭСР о мониторинге системы противодействия коррупции;
- Трансперенси Интернешнл – оценки национальных систем добропорядочности.

Контрольный перечень вопросов для самооценки по реализации Конвенции ООН против коррупции²¹ (на английском и русском языках).

Примеры национальных докладов/методов:

Армения: Институциональные источники коррупции в Армении 2009 г. (USAID).

Азербайджан: Исследование микросистем (Совет Европы).

Грузия: Оценка систем государственной целостности и добропорядочности в Грузии 2008 г. (Институт Открытого общества).

Республика Молдова: Решение правительства № 906 от 28 июля 2008 г. «Об утверждении Методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях».

Украина: Оценка систем государственной добропорядочности 2011 г. (Трансперенси Интернешнл); опросы о коррупционных рисках в государственной администрации и в системе уголовного судопроизводства, 2009 г.; в судебной системе, 2006 г. (Совет Европы).

Опросы

Что касается получения действительных данных, в целом применимы те же правила, что и при оценке коррупции (см. выше раздел 3.1.2). Вопросы о возможных мерах управления включают, в частности, следующие:

- Какими антикоррупционными мерами пользуются граждане, а какими нет? Почему (например, незнание, недоверие)?
- Каковы дополнительные меры в соответствии с восприятием респондента?

21. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html.

Грузия, стр. 36: Из 10 вышеприведенных мер реформирования какую бы вы выбрали и предпочли остальным? (более строгий контроль и наказания для государственных служащих, совершенствование обучения государственных служащих – две наиболее часто выбираемых).

- Причины коррупции (зеркальный вопрос по отношению к вопросу о будущих мерах управления), например, слишком много личных контактов с администрацией.
- Ожидания (например, какое поведение государственных служащих хотелось бы видеть общественности).

Также, как и при оценке размаха коррупции, интервью и обсуждение в фокус-группах являются возможными инструментами сбора информации.

Так, например, (письменные) интервью, работа с фокус-группами и анализ конкретных ситуаций включены в Решение правительства Республики Молдова № 906 от 28 июля 2008 г. «Об утверждении Методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях»²².

«Для проверки правильности оценки устойчивости сотрудников к коррупции в рамках организации среди сотрудников следует распространить **вопросник** [...]

Анализ конкретных случаев коррупции предполагает детальное расследование действительных или типовых коррупционных деяний, совершаемых сотрудниками организации, с тем чтобы определить недостатки в управлении организацией, а также реальные или потенциальные возможности организации предотвращения этих проявлений. [...]

Целевые группы – это конкретные группы, приглашаемые для обсуждения вопросов, представляющих наибольший интерес. Этот прием позволяет получить не количественную, а качественную оценку, предлагая подробную информацию о точках зрения на коррупцию и ее причины, а также выдвигая соображения о возможности конкретных властей противодействовать коррупции».

3.2.3. Анализ информации

Те же три вопроса, которые задавались в отношении измерения коррупции, применяются для анализа информации о мерах управления. Однако есть и несколько особенностей. Рассмотрим их:

22. См. MOLICO «Методология оценки коррупционных рисков в государственных органах и организациях» (примечание 8).

1. Кто предоставил данные?

- Насколько респонденты знакомы с мерами по реформированию? Зачастую респонденты рекомендуют те варианты, которые им лучше известны, и могут не знать о других возможностях, об их сильных и слабых сторонах. Например, дилетанты предпочитают репрессивные решения.
- Насколько много скопировано из других источников?

Часть данных организации «Дом Свободы» при исследовании государств в переходный период от 2011 г. по Косово* является «всего лишь» компиляцией доклада ЕС по Косово* за 2010 г. «В отчете Европейской комиссии от 2010 г. также отмечается, что Управление финансового инспектора должно получить больше финансовой независимости, так как правительство продолжает оказывать на него влияние путем контроля за бюджетом. [...] Отчет ЕС по Косово* за 2010 г. критиковал правительство за то, что оно продолжает откладывать масштабную реформу государственного управления [...]».

2. В ответ на какой вопрос были получены данные?

- Наводящие вопросы в значительной мере влияют на ответ, но они в определенной степени неизбежны:

«Как вы думаете, снизился ли бы риск требований взятки или просьб о подарках от должностных лиц, если бы человеку не приходилось контактировать с ними лично, но вместо этого он мог бы послать свои документы почтой или подать их через службу “одного окна”?»

3. Каких данных не хватает?

- Охватывают ли данные все возможные коррупционные риски и все меры управления?
- Какие сегменты общества остались неохваченными?
- Имеются ли данные об общем уважении к закону и твердости в его соблюдении в стране? Это в общих чертах покажет нам, насколько весом сам факт существования того или иного закона.
- Имеются ли данные о прозрачности организаций и методов работы? Это дает нам понимание того, насколько можно быть уверенными в том, что что-то на самом деле выполняется (например, если существует орган по противодействию коррупции, можем ли мы убедиться в том, что он приносит пользу).

* Все ссылки на Косово, будь то территория, учреждения и население, в этом тексте следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, и без ущерба для статуса Косово.

3.3. Внешняя и внутренняя оценка

Оценка уровня коррупции или выявление возможных мер управления может осуществляться третьей стороной, например экспертами или таким органом, как ГРЕКО. В странах Восточного партнерства коррупция и меры противодействия ей были оценены внешними экспертами. Совет Европы, среди прочих, оказал поддержку в проведении внешней оценки в следующих случаях (для углубленной оценки организации или для получения более широкой картины путем опросов):

Внешняя оценка позволяет
– *избежать реакции самозащиты,*
– *взглянуть «с высоты птичьего полета»,*
– *использовать профессиональный опыт.*

Азербайджан: Исследования микросистем (Совет Европы).

Грузия: Оценка национальной системы добропорядочности в Грузии, 2008 г. (Институт Открытого общества); Опрос государственных служащих 2009 г. и Опрос населения 2009 г. (Совет Европы / Нидерланды).

Республика Молдова: Эволюция восприятия феномена коррупции в Республике Молдова, 2005–2009 гг. (Совет Европы).

Украина: опросы о коррупционных рисках в государственной администрации и системе уголовного судопроизводства, 2009 г., а также в судебной системе, 2006 г. (Совет Европы).

Однако все большую популярность приобретают внутренние оценочные исследования. Например, в Словении внутренняя оценка рисков проводится регулярно во всех государственных органах и регионах²³. В Республике Молдова в рамках проекта Совета Европы MOLICO внутренние оценочные исследования центральных органов власти были начаты в 2008 г.:

Внутренняя оценка
– *обеспечивает чувство вовлеченности;*
– *использует местный опыт;*
– *более экономична.*

Решение правительства № 906 от 28 июля 2008 г. «Об утверждении Методологии оценки коррупционных рисков в государственных организациях»²⁴

«Цели оценочного исследования: [...]»

23. Драго Кос, презентация «План развития добропорядочности как рамочная основа системной целостности/добропорядочности», представлена на Мировом форуме ОЭСР по государственному управлению, май 2009 г., www.oecd.org/dataoecd/42/8/43263490.pdf.

24. См.: MOLICO, «Методология оценки коррупционных рисков в государственных органах и организациях» (примечание 8).

- выявить институциональные факторы, которые способствуют или могут способствовать коррупции;

- подготовить рекомендации по устранению или уменьшению влияния таких факторов (подготовка планов развития добропорядочности).

Оценка будет проводиться в форме внутренней оценки. На основании приказа руководителя организации будет создана группа внутренней оценки. Такая группа должна включать репрезентативное число руководителей соответствующих подразделений (от 5 до 7). Сотрудники Центра борьбы с экономической преступностью и коррупцией могут войти в состав группы в качестве наблюдателей, с тем чтобы оказывать консультативную поддержку группе внутренней оценки.

Этапы оценки [...]: оценка предпосылок; оценка коррупционных рисков как таковых; подготовка рекомендаций по устранению или смягчению влияния коррупционных рисков (подготовка планов развития добропорядочности).»

До конца 2011 г. все 24 центральных органа власти завершили проведение внутренней оценки. В определенной мере эта работа зависела от внешнего содействия в обучении организаций-участниц методам внутренней оценки.

ООН также предложила контрольный перечень вопросов для внутренней оценки соответствия требованиям Конвенции против коррупции (на русском и английском языках)²⁵. Кроме того, существуют инструменты самооценки для отдельных секторов, такие как «Процесс самооценки добропорядочности – диагностические инструменты для органов национальной обороны» (2009 г.)²⁶, подготовленный НАТО и Трансперенси Интернешнл.

Внутренняя оценка может быть эффективной, если руководство организации действительно заинтересовано в использовании этого инструмента для целей

- честного определения причин коррупции,
- честного совершенствования работы организации,

а также в том случае, если обеспечена координация между государственными организациями на высоком уровне²⁷.

Возможно также сочетание обоих указанных подходов, а именно: оценка рисков на региональном уровне в Армении, Грузии и Молдове организацией

25. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html.

26. www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100603_EAPC_PFP-joint_EAPC-0004-Encl1.pdf.

27. U4 Доклад 1:2007, «Разработка политики противодействия коррупции на практике: что следует знать о выполнении статьи 5 Конвенции ООН против коррупции», стр. 42, www.cmi.no/publications/file/2914-anti-corruption-policy-making-in-practice.pdf.

«Партнерство во имя местного развития»²⁸. В таком случае оценка рисков и разработка решений остаются главным образом в руках соответствующего местного правительства, а в процессе оценки рисков и разработки политики противодействия коррупции оказывают содействие внешние эксперты.

4. РАЗРАБОТКА

4.1. Функции политики противодействия коррупции

Не существует единой общепризнанной терминологии для документов по политике противодействия коррупции. Конвенция ООН против коррупции является единственной международной конвенцией, упоминающей «политику противодействия коррупции» в качестве необходимого аспекта борьбы с коррупцией (Статья 5).

«Чтобы обеспечить доверие, [...] необходимо выработать и внедрить национальные стратегии противодействия коррупции [...], включающие как превентивные, так и репрессивные меры»*.

Используются и другие названия, такие как «Государственная программа борьбы с преступностью и коррупцией» (Беларусь, 2010–2012 гг.; Азербайджан, 2004–2006 гг.) или «Концепция добропорядочности» (Концепция борьбы с коррупцией в Украине «На пути к добропорядочности», 2007–2010 гг.). Планы выстраивания отношений добропорядочности в целом концентрируют внимание не на прямой борьбе с коррупцией (например, путем усиления наказаний), а на достижении этой же цели путем повышения требований к добропорядочности среди публичных должностных лиц²⁹. Преимущество такого подхода заключается в том, что борьба ведется за нечто положительное, а не против чего-либо отрицательного (см. п. 4.1.4).

Иногда политика противодействия коррупции отражена в едином документе, представляющем цели, конкретные меры, организации, ответственные за исполнение, и сроки, например, «Государственная программа борьбы с преступностью и коррупцией на 2010–2012 гг.» (Беларусь). Зачастую антикоррупционная политика представлена в двух последовательных документах:

28. www.fpd.ro/services.php?do=anticorruption_strategies; www.fpd.ro/publications.php?do=training_manuals&id=15.

* Десять принципов ЕС по совершенствованию борьбы с коррупцией в присоединяющихся странах, странах – кандидатах на присоединение, и других сторонних странах, принцип 1.

29. Технический документ Совета Европы «Методология оценки коррупционных рисков в государственных органах и организациях», подготовленный в рамках проекта MOLICO, автор: Драго Кос, февраль 2008 г. – не опубликован.

стратегии и плане действий. Стратегия, как правило, определяет цели, а план действий подразделяет стратегические цели на конкретные действия.

Политики противодействия коррупции могут охватывать только определенные подразделения или секторы правительства, или государство в целом. В приведенном тексте говорится о государственных стратегиях, но приводимые доводы в той же мере применимы к отраслевым стратегиям.

4.1.1. Политическая функция

По отношению к обществу в целом, систематизированная и публично заявленная политика противодействия коррупции – как и все политики – имеет много функций. Она:

- создает прозрачность в вопросах о необходимости действий;
- обеспечивает систематическую и всеобъемлющую работу против коррупции;
- облегчает координацию между организациями;
- поощряет вовлечение в процесс государственных органов и общества в целом;
- устанавливает приоритеты;
- налагает обязательства на правительство и общество;
- документирует внутренние и международные обязательства;
- может служить инструментом привлечения средств от доноров;
- позволяет оценивать выполнение обязательств.

Функции стратегии противодействия коррупции состоят в «определении приоритетов для дальнейших действий, объединении всех заинтересованных организаций и повышении уровня осведомленности среди государственных служащих и населения в целом».*

Часто политика противодействия коррупции возникает в результате международного давления, а не потребности, признанной внутри самой страны. Как отметил заместитель одного из министров в Грузии: «Без ГРЕКО не было бы стратегии противодействия коррупции»³⁰.

4.1.2. Управленческая функция

Помимо функции политического документа политика противодействия коррупции является, во многом, инструментом управления. Она определяет результаты, конкретные меры, сроки, ответственных и индикаторы успешности, например как в Плане действий Грузии на 2010 г.:

* ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Грузии Eval I Rep (2001) 5E Final, 15 июня 2001 г., № 102.

30. Доклад U4 1:2007 г. (см. примечание 27), стр. 68, № 103.

Результат	«Политика в отношении государственной гражданской службы четко определена и соответствует современным стандартам»
Меры:	«Утверждение Кодекса государственной гражданской службы (реализация принципов непредвзятости, политической беспристрастности и законности)»
Сроки:	«2011–2013 гг.»
Ответственные:	«Парламент Грузии (ответственный орган), «Бюро государственной гражданской службы» (партнер)
Индикатор:	«Кодекс государственной гражданской службы» утвержден

4.1.3. Национальная, региональная, местная и отраслевая политика

Единая национальная стратегия противодействия коррупции является не единственным вариантом формулирования политического курса в стране. В этом смысле Статья 5 Конвенции ООН против коррупции призывает к созданию не одной общей политики, а «согласованных политических документов по противодействию коррупции»³¹. Страны внедряют стратегии противодействия коррупции на региональном и местном, а также на отраслевом уровне.

Стратегия Азербайджана на 2007–2012 гг.: «Планируется разработать и внедрить целостный план действий по противодействию коррупции в центральных, региональных и муниципальных органах исполнительной власти [...]»

Стратегия Республики Молдова на 2011–2015 гг.: «Особое внимание должно быть уделено разработке и утверждению стратегий противодействия коррупции, а также планов действий на местах местными советами в зависимости от существующих в конкретном регионе форм коррупции. Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией будет оказывать поддержку в этой работе, обеспечивая руководство и методологическое содействие в разработке местной или типовой стратегии противодействия коррупции».

Значение региональных/местных стратегий зависит от степени децентрализации страны. В то время как в Молдове местные власти принимают соответствующие решения и распределяют значительные бюджетные средства, подавляющее большинство решений в Грузии, как указано в отчетах, принимается на центральном уровне; местные организации самоуправления имеют в своем распоряжении крайне ограниченные средства³².

31. Доклад U4 1:2007 (см. примечание 27), стр. 45.

32. Трансперенси Интернешнл – Грузия, Политика противодействия коррупции: Рекомендации представителей гражданского общества и экспертов, 30 марта 2009 г., http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/AntiCorruption%20Policy%20Recommendations%20by%20Civil%20Society%20ENG.pdf.

Представляется необходимым координировать на государственном уровне усилия, предпринимаемые на местном уровне и в рамках отдельных отраслей. Центральный орган должен разъяснить министрам их стратегическую роль и ответственность. Недостаточно разослать брошюры о политике и положиться на инициативность и собственное суждение при их использовании на практике³³.

4.1.4. Стратегия «противодействия коррупции» или стратегия «государственной службы»?

Коррупция – это достаточно неприятная проблема: она окружена ореолом табу, стыда, жадности и презрения. Кроме того, это смутный и трудноуловимый феномен. Таким образом, можно предположить, что более эффективное противостояние коррупции возможно при концентрации на позитивных вопросах, таких как совершенствование государственной службы с помощью электронного правительства или путем признания важности этики государственной службы. В результате должностные лица воздерживались бы от коррупции не только из-за риска быть разоблаченными и из-за строгости наказания, а потому, что это нарушало бы их собственное представление о своей роли как государственных служащих.

В этом контексте исследования успешности предыдущих антикоррупционных стратегий свидетельствуют, что «борьба с коррупцией, непосредственно направленная на нее (с использованием мер административной и уголовной ответственности), не всегда является оптимальным подходом. Скорее можно предположить, что подход, концентрирующийся на широком распространении «противоядия» от коррупции, такого как прозрачность и подотчетность, окажется более действенным. Еще один базовый вопрос, требующий рассмотрения: «Хочет ли государственная власть формулировать „негативный“, антикоррупционный, посыл или „позитивный“, то есть нацеленный на добропорядочность и прозрачность?»³⁴. Такой подход может быть более приемлемым в личном плане для тех, кто подвержен угрозе коррупции³⁵.

4.2. Стратегии

4.2.1. Введение

Введение не является обязательной частью политики противодействия коррупции, однако оно полезно для получения ответов на следующие вопросы:

33. Доклад U4 1:2007 г. (см. примечание 27), стр. 35.

34. Доклад U4 1:2007 г. (см. примечание 27), стр. 50.

35. См.: MOLICO, «Методология оценки коррупционных рисков в государственных органах и организациях» (примечание 29).

Что было сделано в рамках предыдущих стратегий?

Армения (2009–2012 гг.): «Принято более 50 законов и подзаконных актов, направленных на противодействие коррупции, как предусмотрено Стратегией противодействия коррупции на 2003–2007 гг. и Планом действий по реализации Стратегии. Созданы основные органы, ответственные за борьбу с коррупцией, подписаны и ратифицированы ключевые международные конвенции и соглашения против коррупции. Страна вступила в наиболее авторитетные организации, что открыло возможности международного сотрудничества в борьбе с коррупцией» [далее приведены подробности];

Беларусь (2007–2010 гг.): «В период 2002–2006 гг. на фоне общего роста преступности в Республике Беларусь (в 2002 г. зарегистрировано 135.133 преступления, в 2006 г. – 191.468 преступлений), число регистрируемых ежегодно случаев коррупции с 2003 г. значительно снизилось и составило в 2006 г. 3.387, то есть на 37,6% ниже, чем в 2002 г. (5.426 преступлений)».

Какие слабые места предшествующих стратегий необходимо исправить?

Армения (2009–2012 гг.): «Анализ тенденций, проведенный на основе результатов Стратегии противодействия коррупции в Армении и Плана действий на 2003–2007 гг. [...], свидетельствует о том, что: [...] мероприятия в рамках стратегии и плана были направлены, главным образом, на предотвращение коррупции, а меры по выявлению и наказанию за коррупционные преступления, по развитию осведомленности и получению поддержки общественности были относительно слабы».

Каков текущий уровень коррупции?

Республика Молдова (2011–2015 гг.): «Индекс восприятия коррупции в 2010 г. оценивался на уровне 2,9 баллов. Мировой барометр коррупции за 2010 г., также подготовленный Трансперенси Интернешнл, показывает, что около 37% респондентов сообщили о том, что они предлагали взятку в течение последних 12 месяцев (среднее значение по СНГ – 32%, а в ЕС – 5%). [...]».

Во введении могут быть затронуты и многие другие аспекты: Каковы руководящие принципы стратегии (например, Стратегия Республики Молдова на 2011–2015 гг., глава III)? Каковы внутренние и международные обязательства (Стратегия Армении на 2009–2012 гг., параграф 1.3)? Каковы последствия коррупции в соответствующей стране (Стратегия Республики Молдова на 2011–2015 гг., глава II)? Какие агентства и секторы в первую очередь должны развивать свои возможности?

С формальной точки зрения полезны содержание и перечень (используемых) сокращений и передовых методов (см. пример Стратегии Армении на 2009–2012 гг.).

4.2.2. Основная часть

Основная часть любой стратегии противодействия коррупции должна дать ответы на три вопроса:

- Каковы цели? (см. далее п. 4.2.3)
- Кто отвечает за выполнение? (см. далее п. 4.2.6)
- Как будет организован мониторинг выполнения? (см. далее п. 4.2.7 и 5.2)

Примеры:

Каковы конкретные цели?

Одна из целей, указанных в Стратегии противодействия коррупции Армении на 2009–2012 гг.: «Упростить процесс государственной регистрации юридических лиц, утвердив образцы документов, необходимых для государственной регистрации юридических лиц и обнародовав их на официальном интернет-сайте Министерства юстиции».

Необходимо «четко определить (1) организацию, ответственную за [...] выполнение и координацию с другими органами, (2) указать конкретные и измеряемые цели и шаги, необходимые для их достижения [...]».*

Кто отвечает за выполнение?

Например, Стратегия противодействия коррупции Республики Молдова на 2011–2015 гг.: «Создание правительственных и неправительственных горячих линий по вопросам коррупции (ответственные исполнители: министерства, другие центральные органы власти, местная администрация, неправительственные организации [...])».

Как будет организован мониторинг выполнения?

- Кто будет вести мониторинг?

Республика Молдова 2011–2015 гг.: «Лица и организации, ответственные за надзор за выполнением Стратегии: руководители организаций, несущих ответственность за реализацию соответствующих планов действий, Парламентская комиссия, Группа мониторинга, секретариат Группы мониторинга».

- В соответствии с какими критериями?

Выполнение Стратегии Армении (2009–2012 гг.) оценивается, среди прочего, по следующим индикаторам: «Соотношение фактических сроков получения лицензий и разрешений со сроками, определенными законом (с даты подачи заявки до даты выдачи лицензии или разрешения либо отказа в них): (чем ближе к 1, тем ниже уровень предпринимательской коррупции в системе государственной администрации)».

* ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Республике Чехии, Eval I Rep (2002) 11E Final, 28 марта 2003 г., № 89.

4.2.3. Цели

Цели являются ключевым элементом стратегии. Они определяют стратегические ориентиры и должны быть отделены от мер, мероприятий, результатов и эффекта. Все эти пять элементов имеют разное значение:

Цель (или ориентир)	Стратегическая цель (например, осведомленность публичных должностных лиц об этике)
Мера (или действие, деятельность)	Действия и средства достижения цели (обучение публичных должностных лиц)
Результат (или конечный продукт)	Конкретный продукт (600 публичных должностных лиц прошли тренинг по кодексу поведения)
Эффект (или результат)	Фактическое влияние предпринятых мер в сравнении со стратегической целью (степень осведомленности публичных должностных лиц в вопросах этики).

Цели не так конкретны и детализированы, как результаты. Однако они все же должны оставаться ясными и определенными. К примеру, формулировка «совершенствование государственного управления» была бы слишком расплывчатой, и такую цель пришлось бы разбить на четкие задачи, например «улучшение доступа к информации» и т. д.

4.2.4. Определение приоритетов

Цели стратегии определяются по результатам оценки потребностей (см. выше гл. 3). В общем случае, стратегия должна охватывать все меры, которые определяются как существенные в борьбе с коррупцией для страны. Если ресурсы и сроки не позволяют прорабатывать все меры в рамках определенного периода (см. далее п. 4.2.5), должен быть произведен отбор на основе реалистичного планирования и точных приоритетов.

«Большинство стран не имеет возможности отбивать удары по всем направлениям одновременно просто потому, что у них не хватает для этого ресурсов и возможностей».*

Возможные критерии:

- бюджет/эффективность;

* Доклад U4 1:2007 (см. примечание 27), стр. 45.

- наличие человеческих ресурсов;
- внутренняя политика;
- международные обязательства, такие как в рамках ГРЕКО;
- вероятность быстрого результата;
- возможность повлиять на наиболее разрушительные формы коррупции;
- возможная синергия с другими политическими целями и мероприятиями (например, административные реформы);
- наличие преданных приверженцев.

Опыт разработки и реализации политики противодействия коррупции свидетельствует о важности соответствия между масштабом коррупции (потребности) и ресурсами и возможностями страны (возможности).

Исследования успешности политик противодействия коррупции позволяют предположить, что «государства-участники могут предпочитать более скромные цели и задачи, но более жесткие методы реализации, а именно используя более ясные схемы реализации, мониторинг и определение приоритетности вопросов, в частности тех, которые могут быть разрешены в течение краткосрочного или среднесрочного периода (например, оказание услуг в ключевых сферах)»³⁶.

Другими словами, антикоррупционные инициативы оказываются неуспешными из-за большой «пропасти между проектом и реальностью», то есть существенного несоответствия ожиданий, встроенных в проект, и практических возможностей реализации, времени, необходимого для надлежащей реализации, и т. п.³⁷

Это несоответствие между ожиданиями на основе разработанной политики и реальной ситуацией характеризуется следующим образом: тогда как политика исходит из наличия информационного потока, информационных структур, управленческих структур, установившихся процессов, персонала, общих ценностей, времени и денег, в реальности этих ресурсов часто не хватает.

4.2.5. Установление последовательности

С учетом того, что необходимо время для проведения антикоррупционных реформ и появления результатов, стратегии противодействия коррупции, как правило, охватывают временной промежуток в 4–5 лет. Это дает возможность предусмотреть краткосрочные (1 год), среднесрочные (2–5 лет) и долгосрочные (5–10 лет) меры:

36. Доклад U4 1:2007 г. (см. примечание 27), стр. х.

37. Хийкс Р., Мэттайзен Х. Понимание успеха и провала инициатив по противодействию коррупции. Резюме U4, март 2011:2, стр. 2: <http://www.cmi.no/publications/file/3978-understanding-success-and-failure-of-anti.pdf>.

Страна	Количество лет
Армения	4
Азербайджан	5
Беларусь	3
Грузия	5
Молдова	5
Украина	5

С учетом предыдущих стратегий желательно, чтобы текущие стратегии обеспечивали последовательность, то есть давали объяснение того, какие цели предыдущих стратегий не достигнуты (не полностью достигнуты) и нуждаются в дальнейшем внимании, или того, что стратегия практически не реализована.

4.2.6. Ответственность за реализацию

Как правило, каждая организация несет ответственность за реализацию мер, находящихся в ее компетенции.

Стратегия Республики Молдова, глава VI: «Лица и организации, ответственные за надзор за реализацией настоящей Стратегии: [...] руководители организаций, ответственных за выполнение соответствующих планов мероприятий; [...]». Таким образом, в каждом подразделении правительства заместитель руководителя несет ответственность за реализацию предусмотренных мер.

Специальный орган должен «оценить функционирование организаций и эффективность их взаимного сотрудничества, а также обеспечить мониторинг выполнения стратегического плана».*

Стратегия должна содержать указание на орган, ответственный за ее реализацию, координацию и мониторинг. Это может быть независимый орган по борьбе с коррупцией, такой как Национальный центр по борьбе с коррупцией в Республике Молдова (бывший Центр по борьбе с коррупцией и экономической преступностью), сочетающий ведение расследований, профилактическую и просветительскую работу, или межведомственный орган, как в Армении, Азербайджане или Грузии, осуществляющий координацию

* ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Польше, Eval I Rep (2001) 11E Final, 8 марта 2002 г., № 136.

между отраслевыми министерствами. Необходимость органа, обеспечивающего реализацию, признана в Конвенции ООН против коррупции:

«Статья 6. Органы по предупреждению и противодействию коррупции

1. Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как:

(а) проведение политики, упомянутой в статье 5 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики; [...]».

Большинство подобных органов создано на основании указа президента, только в Украине такой орган учрежден на основании закона:

Статья 5, п. 4 Закона Украины «О принципах предупреждения и противодействия коррупции»: «Координацию реализации органами исполнительной власти антикоррупционной стратегии [...] осуществляет специально уполномоченный орган по вопросам антикоррупционной политики [...]».

Опыт показывает, что участие высокопоставленных должностных лиц в органах координации и мониторинга помогает преодолеть возможные сложности, так как министры, например, могут незамедлительно устранять недостатки в рамках своей компетенции.

В некоторых странах Восточного партнерства имеется орган, ответственный одновременно за координацию и мониторинг, в других есть два отдельных органа – один для координации, второй для мониторинга:

Координационные органы

(в соответствии с последними принятыми стратегиями)

Страна	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Название	Совет по противодействию коррупции	Кабинет министров; Комиссия по противодействию коррупции; рабочая группа по совершенствованию законодательства	Генеральная прокуратура, Совет министров, Координационный совет	Межведомственный координационный совет по противодействию коррупции; Экспертная рабочая группа (под эгидой Совета)	Парламентская комиссия	Специально уполномоченный орган по борьбе с коррупцией
Аппарат	Кабинет премьер-министра	Администрация президента	Генеральная прокуратура	Министерство юстиции, департамент аналитики	Администрация парламента	Персонал органа
Председатель	Премьер-министр	Руководитель администрации президента	Генеральный прокурор	Министр юстиции	Председатель Комиссии	Руководитель органа
Члены	10 представителей судебного департамента, гражданского общества и предпринимательского сектора	15 представителей министерств, парламента, судебной власти (Комиссия), 28 членов (Рабочая группа)	Представители министерств и департаментов правительства (Координационный совет)	23 представителя правительственных и неправительственных организаций	Парламентарии – члены Комиссии	Персонал органа
Основание для назначения	Указ президента	Состав назначается в равных частях президентом, парламентом и конституционным судом.	Указ президента	Указ президента	Избирается парламентом	Президент
Регулярность встреч	Дважды в квартал (в соответствии с Положением)	Не реже, чем один раз в 3 месяца	До двух раз в год	Каждые 3 месяца	Календарь парламента	Около двух раз в год
Открытость встреч	Протокол встреч публикуется на сайте	По усмотрению	Нет	Протоколы встреч публикуются на сайте Министерства юстиции	По усмотрению	Не применимо

Органы мониторинга

(в соответствии с последними принятыми стратегиями)

Страна	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Название	Комиссия по мониторингу хода реализации	Функция выполняется координационным органом	Функция выполняется координационным органом	Функция выполняется координационным органом	Группа мониторинга	Национальный комитет по противодействию коррупции
Аппарат	Кабинет премьер-министра				Центр по борьбе с экономической преступностью и коррупцией	Министерство юстиции
Председатель	Помощник президента				Избирается членами	Президент
Члены	Представители парламентских фракций и групп, неправительственных организаций и органов государственного управления				18 представителей органов власти, гражданского общества и частного сектора	30 представителей исполнительной, законодательной, судебной власти, научных кругов, гражданского общества
Основание для назначения	Совет по противодействию коррупции				Определены стратегией в соответствии с их функциями	Указ президента
Регулярность встреч	Раз в месяц (в соответствии с Уставом)				Не реже, чем раз в квартал	По меньшей мере дважды в год
Открытость встреч	Информация на сайте				Открыты	Пресс-конференции

4.2.7. Индикаторы коррупции

Стратегии излагают политические цели, как правило, без указания конкретных мер. Следовательно, стратегии могут содержать только такие индикаторы, которые связаны не с конкретными результатами, а с общим эффектом от реализации стратегии, то есть снижением коррупции. Эти индикаторы называются индикаторами эффекта (см. далее п. 4.3.2). В наиболее общем виде они представляют собой непосредственную оценку воспринимаемой и встреченной на практике коррупции, а также эрзац-индикаторы (например, уровень доверия к государственным организациям, доля теневой экономики, стоимость товаров и услуг, приобретаемых в рамках государственных закупок, в сравнении с рыночными ценами и т. п.).

ГРЕКО рекомендует «обеспечить эффективный мониторинг [...] реализации»*.

Стратегия Армении устанавливает следующие индикаторы эффекта в отношении снижения коррупции:

Армения: «Основная цель и предполагаемый конечный результат Стратегии противодействия коррупции и Плана реализации – это значительное снижение общего уровня коррупции в Армении. [...] Итоговые цели реализации этих документов на 2012 г. установлены на следующих уровнях: Индекс восприятия коррупции (TI) – 4,1 (против 3,0 в 2007 г.); Индекс контроля коррупции (Всемирный банк) – -0,05 (против -0,58 в 2007 г.). [...]».

Аналогичный, но более детализированный подход наблюдается в Стратегии Республики Молдова. По существу он основан на примере Армении (выдержка):

Индикатор эффективности (организация)	Значение индикатора на начальном этапе выполнения	Ожидаемое значение индикатора на этапе завершения	Единица	Результативность %	Возможные пределы
Индекс восприятия коррупции (TI)	2.9/ (2010)	4.0/ (2015)	1.1	11.0%	0÷10
Оценка объема взяток, уплаченных домохозяйствами и предпринимателями (TI-Молдова)	894 млн м. леев (2008–2009)	570 млн м. леев (2015)	324 млн м. леев	36,2%	

В большинстве случаев принимаемые индикаторы эффекта оказывались чрезмерно амбициозными.

* ГРЕКО, Доклад об итогах объединенных первого и второго раундов оценки по Сербии, от 23 июня 2006 г., Eval I-II Rep (2005) 1E Revised, № 90.

4.2.8. Разработка и утверждение

Если в стране имеется специализированное ведомство по противодействию коррупции (как в большинстве стран), то такое ведомство будет естественным лидером в разработке проекта стратегии. Однако необходимо вовлечь в участие более широкие круги представителей государственного и частного сектора, чтобы обеспечить чувство сопричастности и повысить осведомленность.

«Разработка и реализация национальной стратегии требует искреннего участия различных заинтересованных групп».*

Страна	Подготовка проекта
Армения	Рабочая группа экспертов, представителей госорганов и международных организаций
Азербайджан	Секретариат антикоррупционной комиссии
Беларусь	Генеральный прокурор
Грузия	Антикоррупционный координационный Совет
Молдова	Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией
Украина	Министерство юстиции

Временные рамки

Время между принятием решения о подготовке стратегии и ее утверждением значительно разнится в зависимости от политической ситуации и опыта работы с антикоррупционными политиками:

Страна/Стратегия		Время подготовки		Число месяцев
		с	до	
Армения	2003–2007	05/2000	11/2003	43
	2009–2012	04/2008	12/2009	15
Азербайджан	2004–2006	06/2000	09/2004	52
	2007–2011	02/2007	07/2007	5
	2012–2015	12/2011	06/2012	7
Беларусь	2002–2006	01/2002	10/2002	9
	2007–2010	05/2006	05/2007	12
	2010–2012	01/2009	09/2009	8

* ОБСЕ, Передовой опыт в борьбе с коррупцией, стр. 161.

Страна/Стратегия		Время подготовки		Число месяцев
		с	до	
Грузия	2005	01/2005	06/2005	5
	2010	01/2009	09/2010	21
Молдова	2005–2010	07/2004	12/2004	5
	2011–2015	09/2010	07/2011	11
Украина	1998–2005	нет данных	04/1998	–
	2007–2010	09/2005	09/2006	12
	2011–2015	10/2010	10/2011	12
В среднем				16

Процедура

Решение об утверждении стратегий принимается различными органами:

Страна	АК Совет	Кабинет	Парламент	Президент
Армения				
Азербайджан				
Беларусь				
Грузия				
Молдова				
Украина				

Страны, которые включают парламент в процесс утверждения стратегии, указывают на дополнительную легитимность и общественное рассмотрение политики, принимаемой в результате этого процесса.

Правовая природа

Все стратегии противодействия коррупции в странах Восточного партнерства представляют собой подзаконные акты, обязательные для исполнения, принятые в форме указов/постановлений правительства.

4.3. План действий

План действий переводит цели стратегии (и меры, в той степени, в какой они указаны в стратегии) в конкретные действия, которые должны быть выполнены ответственными организациями в определенный срок. Другими словами, стратегии, как правило, являются политическими документами, в то время как планы действий – это документы организационного уровня. Таким образом, стратегии формулируют цели и меры в достаточно общей форме, а планы действий, как правило, представляют собой более длинные и подробные документы, которые обеспечивают разбивку каждой стратегической цели на мероприятия по ее достижению.

«Стратегия [...] определяет общие цели, которые затем трансформируются в [...] план действий».*

Некоторые планы действий распространяются на тот же срок, что и стратегия, другие охватывают более короткие периоды, как, например, в Молдове. Преимуществом более коротких сроков планирования является возможность корректировать и оценивать конкретные меры в связи с изменяющимися обстоятельствами при сохранении общих целей:

Страна	Временной период	
	Стратегия	План действий
Армения	2009–2012	2009–2012
Азербайджан	2007–2011	2007–2011 (2012–2015)
Беларусь	2010–2012 (один документ)	
Грузия	2010–2013	2010–2013
Молдова	2005–2010	2005, 2006, 2007–2009, 2010
Украина	2011–2015	2011–2015

4.3.1. Обязательные и возможные компоненты

Поскольку планы действий являются документами по реализации, используемый язык должен быть простым и конкретным, оставляя по возможности меньше свободы для интерпретации. Планы действий должны соответствовать структуре и нумерации, используемым в Стратегии:

* ЮНОДК, Техническое руководство к Конвенции ООН против коррупции, 2009 г. Комментарий II.2 к Ст. 5 (стр. 4).

Стратегия Грузии от 2010 г. предусматривает: «Результат 1.1. Политика государственной гражданской службы ясно определена и соответствует современным стандартам». Соответствующая первая мера в Плане действий 2010 г.: «1.1.1. Утверждение Кодекса государственной гражданской службы (реализация принципов непредвзятости, политической беспристрастности и законности)».

Каждая строка плана действий должна соответствовать определенной структуре, позволяющей читателю сразу получить ответы на ключевые вопросы – Что? Кто? Когда? Что, если? и Как?:

- Что: с какой целью стратегии связаны конкретные действия?
- Кто: какие организации несут ответственность?
- Когда: каковы временные рамки?
- Что, если: какие риски угрожают выполнению?
- Как: каковы индикаторы успешности выполнения?

См. стандартные требования к плану действий по выполнению Стратегии Республики Молдова на 2011–2015 гг.: «План содержит описание мероприятий, которые должны быть проведены в соответствующие сроки, организации, ответственные за выполнение отдельных действий, ожидаемые результаты, индикаторы хода выполнения, условия выполнения». См. также Стратегию Грузии от 2010 г.: «В Плане действий будут определены цели, задачи и мероприятия, ответственные организации и сроки реализации».

Мероприятия могут быть связаны с действиями, планируемыми на основании других документов, таких как стратегия административной реформы.

Обзор структурирования отдельных строк плана действий

Страна (план действий)	Связь со стратегией	Конкретное действие	Ответственная организация	Партнерские организации	Сроки	Финансирование	Индикаторы	Риски и предположения
Армения (2009–2012)	Положения стратегии	Действие	Ответственный орган		Результаты работы за 2009, 2010, 2011, 2012 гг.	Источник финансирования	Индикаторы мониторинга	
Азербайджан (2007–2011)	Название меры	Планируемые мероприятия и ожидаемые результаты	Орган, ответственный за выполнение	Партнерская организация	Период выполнения	Финансовые источники		
Беларусь (2010–2012)		Название действия	Ответственная организация		Время выполнения (в годах)			
Грузия (2010–2013)	Цель, результат	Деятельность	Ответственная организация	Партнерская организация	Период выполнения		Индикатор	Риски и предположения
Молдова (2005)	Деятельность	Действие	Ответственная организация		Временные рамки		Результат	
Украина (2011–2015)	Задача	Деятельность	Основное под-разделение по расходованию бюджета		Временные рамки	Смета финансирования	Индикаторы эффективности	

4.3.2. Индикаторы для оценки успешности

Термины

Для индикаторов нет общепринятого набора терминов. Обычно различают два вида индикаторов:

Результат: внедрена новая процедура оказания услуг

Эффект:

- прямой – услуга оказывается быстрее
- опосредованный – снижена необходимость «платежей для ускорения процесса»

Цели должны «давать возможность сопоставления с достигнутыми результатами».*

Индикаторы результатов (иногда их также называют «индикаторы хода выполнения») относятся к завершенному действию, такому как подготовка проекта закона, обучение персонала и т. п. Они позволяют вести мониторинг процесса реализации, показывая, что запланированные действия выполняются в соответствии с предусмотренными сроками.

План действий Грузии предусматривает в п. 1.1.6. следующую меру: «Внедрение и мониторинг электронной системы декларирования имущества», соответствующий индикатор результата таким образом определяет успешное выполнение этой меры: «Декларации об имуществе публичных должностных лиц подаются в электронном виде» [возможно, имеется в виду «% от подаваемых деклараций»].

Индикаторы эффекта (иногда их называют «индикаторы достижения цели») указывают, привели ли определенные действия к значительным изменениям. Например, создание новой процедуры получения лицензий является результатом, а ускорение процедуры – эффектом. Различаются «непосредственный» эффект, такой как ускорение процедуры, и «опосредованный», вытекающий из первого, к примеру, снижение необходимости неофициальных платежей для ускорения процесса.

Индикаторы являются критически важным элементом планов действий: они позволяют вести мониторинг хода их выполнения. В отсутствие индикаторов планы действий – это декларации о намерениях. С индикаторами они превращаются в обязательства, выполнение которых легко отследить. Ниже приведены ключевые факторы для правильного определения индикаторов (примеры, главным образом, из стран Восточного партнерства).

* ЮНОДК, Техническое руководство к Конвенции ООН против коррупции, 2009 г.: Комментарий II.2 к статье 5 (стр. 4).

Помните о ресурсах

Измерение успеха необходимо, однако для этого нужны определенные ресурсы. Стратегии зачастую устанавливают амбициозные методы оценки хода выполнения, которые, однако, не удастся с успехом применить на практике.

Будьте осторожны с индикаторами опосредованного эффекта

В большинстве случаев индикаторы опосредованного эффекта (см. выше п. 4.2.7) не являются наилучшим вариантом для измерения успешности действий. Опосредованный эффект от действия трудно поддается измерению, а план действий – это, в первую очередь, инструмент управления: необходимо думать о положении дел и прямом эффекте от выполнения («ускоренное получение лицензий»), а не о спорном опосредованном эффекте (уменьшение платежей за ускорение процесса). Кроме того, индикаторы опосредованного эффекта недостаточно конкретны для оценки хода выполнения.

Индикаторы должны быть конкретными

Только определенные и конкретные индикаторы поддаются измерению, а широкие и расплывчатые индикаторы не выполняют своего назначения.

Индикаторы должны быть измеримы

Индикатор «Пресса лучше информирована о мандате Контрольной палаты» сам нуждается в индикаторах – как узнать, стало ли что-либо лучше? В этом случае корректные ссылки на мандат Контрольной палаты в прессе могут быть индикатором.

Индикаторы должны быть ясными

Индикатор «Соотношение случаев, связанных с декларациями об имуществе, доходе и интересах, рассмотренных Комиссией по этике при Председателе суда, с общим числом случаев, рассмотренных Комиссией по этике» является неясным, потому что не указывает, что считается достижением – больший или меньший показатель (оба могут считаться успехом).

Используйте множественные индикаторы, если нет единого ясного индикатора

Например, совершенствование деятельности департамента по противодействию коррупции Генеральной прокуратуры может оцениваться с помощью следующих индикаторов:

- количество расследований случаев коррупции (в том числе доля крупных расследований, сопряженных с операциями с участием нескольких публичных должностных лиц выше определенного уровня);

- среднее время от начала расследования до передачи дела в суд или время, в течение которого 90% таких дел передаются в суд;
- процент дел, возвращенных из суда на дополнительное расследование;
- недостатки в расследованиях, другим образом выявленные в суде;
- процент оправдательных приговоров (однако не создавайте неверный стимул – см. далее).

Только оценки результата не всегда достаточно

Измерение прогресса на основе результатов не всегда свидетельствует об их прямом эффекте. Например, новые механизмы обеспечения свободы информации не следует проверять, учитывая только процедурные изменения. Необходимо оценить такие индикаторы, как:

- число апелляций (успешных) в отношении запросов об информации;
- анализ жалоб и количество последующих предложений о совершенствовании на основе такого анализа;
- число необоснованных отказов в предоставлении информации или предоставление неполных ответов (данные от надзорного органа, например, уполномоченного по вопросам информации, опросов журналистов и НПО).

Ограниченность количественных индикаторов

Эффект не всегда может быть выражен в количественной форме. Например, число раскрытых случаев конфликта интересов ничего не говорит о том, как велась работа по этим случаям. В данной ситуации необходим качественный анализ. Рекомендуется сочетать качественные (анализ, восприятие, определение, конкретное исследование и т. п.) и количественные индикаторы.

Избегайте отрицательных стимулов

Некоторые индикаторы могут создать отрицательные стимулы. Например, индикатор «соотношение числа случаев конфликта интересов в налоговом органе с общим числом налоговых служащих» может создать стимул к сокрытию подобных случаев. Чтобы ограничить такой риск:

- сообщить общественности, где это целесообразно, что выявление конфликта интересов и других нарушений свидетельствует о возможности справиться с проблемой, то есть является хорошим знаком;
- установить реалистичные стандарты – для организации должно быть приемлемо признавать, что она смогла обработать в срок только 90% заявлений. Иначе появится стимул к тому, чтобы любой ценой избежать отчетности по показателю.

4.3.3. Финансовый эффект

Когда организация приступает к реализации конкретной меры, она может выяснить, что ей требуются ресурсы для выполнения таких действий, как обучение, экспертиза, оборудование офиса или даже получение дополнительных кадровых ресурсов. Недостаток ресурсов часто является основной причиной невыполнения или несвоевременного выполнения конкретного действия.

При этом возникает вопрос, должен ли план действий включать оценку необходимых ресурсов (из государственного бюджета или из внешних источников, например от доноров). В настоящее время оценка затрат в документах по политике противодействия – не частый и не проработанный элемент, возможно, потому, что это требует дополнительной работы и дополнительной информации. Однако Хорватия, например, провела полную оценку потребностей в финансировании для каждого мероприятия в своем Плане действий по противодействию коррупции на 2010 г.³⁸

Некоторые эксперты рекомендуют оценить затраты по реализации конкретных мер если не в ходе подготовки исходного проекта плана действий, то в последующих его версиях, в процессе регулярного пересмотра плана действий³⁹. Однако неясно, какой может быть дополнительная ценность такой работы: реализация этих мер будет оплачена в той степени, в какой это возможно, независимо от того, проведена ли предварительная оценка. Представляется также, что в связи с этим дублируются или даже тратятся впустую усилия. Такую работу целесообразнее проводить по мере приближения сроков выполнения (в рамках пятилетней стратегии этот срок может наступить через несколько лет).

В то же время указание на то, что для реализации мер потребуются дополнительное финансирование из бюджета или от доноров, привлечет внимание органа, ответственного за принятие плана действий, к вопросу о необходимых средствах для его осуществления.

Из всех стран Восточного партнерства Армения, Азербайджан и Украина включили раздел по финансированию мер в свой План действий. В Армении приводятся не конкретные цифры, а общие указания:

38. www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=541.

39. Технический документ Совета Европы «Инструменты отчетности и реализации антикоррупционных мер в соответствии с новым планом действий по противодействию коррупции», подготовленный в рамках проекта GEPAC, автор: Марьяна Тривунович, февраль 2008 г., www.coe.int/gepac.

План действий Армении на 2009–2012 гг.:

«Мероприятие 2.3: Непрерывно повышать профессиональный уровень сотрудников Центра финансового мониторинга, [...] Источник финансирования: государственный бюджет Республики Армения, средства доноров».

План действий Азербайджана на 2007–2011 гг.:

«Мера 9: Совершенствование системы подачи жалоб на административные решения; [...] Источники финансирования: государственный бюджет и иные источники, не запрещенные законодательством».

Сходное указание на бюджет приведено в Стратегии Республики Молдова на 2011–2015 г.:

«Финансовые ресурсы, необходимые для достижения целей, изложенных в Стратегии, определены в соответствии с законодательством. Источники финансирования могут включать: 1) государственный бюджет и бюджеты административно-территориальных единиц в пределах затрат, выделенных/утвержденных для соответствующих организаций; 2) внешние проекты технического и финансового содействия и различные донорские программы; 3) спонсоров и другие источники, не запрещенные законодательством».

С другой стороны, Украина ввела требование указывать конкретные оценки предстоящих затрат по каждому мероприятию, предлагаемому в Плане действий по новой Стратегии на 2011–2015 гг. Министерство юстиции, ответственное за подготовку проекта Плана действий, следовательно, должно оценить затраты на каждое мероприятие:

Стратегия противодействия коррупции на 2011–2015 гг., гл. IX: План действий будет «содержать следующую информацию: перечень мер, их охват и источники финансирования, ожидаемые результаты, индикаторы, сроки, ответственные исполнители и партнеры по реализации предусмотренных мер».

4.3.4. Подготовка и утверждение документов

Временной диапазон

В качестве периода между принятием стратегии и утверждением соответствующего плана действий все стратегии определяют три месяца.

Стратегия Грузии (от 3 июня 2010 г.): «Правительство Грузии должно разработать План действий по реализации Национальной стратегии Грузии по противодействию коррупции и подать его на утверждение Президенту Грузии в срок до 1 сентября 2010 г.».

«Каждое Государство-участник [...] разрабатывает [...] конкретные программы подготовки своего персонала [...] по разработке и планированию стратегической политики противодействия коррупции»*.

* Статья 60 Конвенции ООН против коррупции.

Однако НПО часто указывают на то, что этот срок слишком мал и не оставляет возможности подготовить план действий с достаточным участием гражданского общества.

Подготовка проекта

В каждой из 6 стран Восточного партнерства за подготовку стратегии противодействия коррупции и плана действий отвечают разные организации:

Страна	План действий
Армения	Аппарат премьер-министра
Азербайджан	Секретариат Комиссии по противодействию коррупции
Беларусь	Генеральный прокурор
Грузия	Антикоррупционный координационный Совет
Молдова	Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией
Украина	Министерство юстиции

Необходимо привлекать к подготовке проекта все организации, которые будут затем выполнять соответствующие мероприятия. Для этих целей обычно недостаточно разослать официальные письма с предложением высказать свое мнение. Требуется продемонстрировать активную заинтересованность разработчиков проекта (например, путем проведения семинаров и/или периодических встреч), чтобы обеспечить понимание потребностей и активное вовлечение в процесс подготовки документов.

Процедура

Решение об утверждении плана действий принимается теми же органами, что и решение об утверждении стратегии (см. выше п. 4.2.8):

Страна	Совет	Кабинет	Парламент	Президент
Армения				
Азербайджан				
Беларусь				
Грузия				
Молдова				
Украина				

Правовая природа

Планы действий по противодействию коррупции в регионе Восточного партнерства являются подзаконными актами, обязательными к исполнению, принимаются указом/постановлением правительства.

4.4. Участие НПО и общественности

Общественность может быть вовлечена в разработку политики противодействия коррупции разными способами:

- Представители общественности могут быть членами антикоррупционных советов, ответственных за разработку политики или консультирование.

«Национальные стратегии по противодействию коррупции [...] должны пройти через широкие консультации на всех уровнях»*.

В Армении и Грузии несколько представителей НПО являются членами антикоррупционных советов и принимают участие в разработке политик противодействия коррупции. Так, в Грузии Трансперенси Интернешнл подготовила и опубликовала рекомендации неправительственных организаций Совету по противодействию коррупции для целей разработки Стратегии 2010 г.⁴⁰

Если неправительственных организаций больше, чем имеющихся мест, возникает вопрос, как отбирать членов этих советов. И представители правительства, и НПО стран Восточного партнерства подтверждают, что право выбирать и номинировать членов целесообразно оставить за НПО.

- Правительства направляют проекты документов неправительственным организациям для комментариев.

Стратегия Республики Молдова 2011–2015 гг.: Альянс по противодействию коррупции, состоящий из 19 местных НПО, провел экспертизу, результаты которой были учтены при доработке стратегии. Трансперенси Интернешнл – Армения в мае 2009 г. подготовила комментарии по проекту Стратегии противодействия коррупции, принятой в октябре 2009 г.⁴¹

- Правительства рассылают проект документа широкому кругу общественности.

* Десять принципов ЕС по совершенствованию борьбы с коррупцией в присоединяющихся странах, странах-кандидатах и других третьих странах.

40. См. выше примечание 32.

41. Трансперенси Интернешнл – Армения, «Замечания и предложения по 4-й и 5-й главам Стратегии противодействия коррупции в Республике Армения» и План действий на 2009–2012 гг., 5 мая 2009 г., www.transparency.am/dbdata/4-5-eng.pdf.

42. Джессика Шульц и Арчил Абашидзе, «Реализация политики противодействия коррупции на практике: Грузия – ситуационный анализ страны», Доклад U4 1:2007, часть 2А, www.u4.no/themes/uncac/documents/u4-report-2007-1-country-study-georgia.pdf.

Проект Руководства по Национальной программе противодействия коррупции в Грузии от 2000 г. был разослан для комментариев вместе с конвертом с наклеенной маркой в адрес 250.000 домохозяйств. Предприняты усилия, чтобы определить ключевых лидеров общественного мнения в каждом регионе, включая НПО, политиков, парикмахеров, продавцов автобусных билетов и т. п. Рабочая группа получила 10.000 ответов⁴².

Стратегия Республики Молдова на 2011–2015 гг.: Объявление о разработке новой стратегии, а впоследствии – проект и сопутствующее обоснование были опубликованы на сайте органа по противодействию коррупции в разделе «Прозрачность принятия решений» с указанием сроков окончания консультаций с общественностью и контактов лиц, ответственных за доработку документа.

На сайте Министерства юстиции Грузии было опубликовано объявление относительно проекта плана действий 2010 г.: «Комментарии и предложения в отношении Плана действий по противодействию коррупции могут быть поданы в аналитический департамент Министерства юстиции Грузии не позднее 26 августа 2010 г. по следующему адресу: [...]»⁴³.

- Политика может быть подвергнута процедуре публичных слушаний или комментариев.

Стратегия Республики Молдова на 2011–2015 гг.: Первый проект Стратегии обсуждался на Национальной конференции по противодействию коррупции 9 декабря 2010 г. с участием высокопоставленных должностных лиц, экспертов, представителей региональной и местной администрации, международных организаций, гражданского общества и представителей СМИ.

- НПО могут инициировать разработку национальной политики или готовить проекты соответствующих документов.

43. www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=306&info_id=2635.

Центр экономического и социального развития Азербайджана подал в парламент проект национальной стратегии противодействия коррупции⁴⁴ 17 марта 2011 г.⁴⁵ Самый ранний пример подготовки неправительственной организацией проекта антикоррупционной политики, пожалуй, представляет собой Болгария, где коалиция НПО подготовила План действий по противодействию коррупции, который был принят на форуме в ноябре 1998 г. с участием более 150 представителей правительства, ведущих предпринимателей, НПО и международных организаций. Утвержденная впоследствии Национальная стратегия во многом основана на Плане действий, разработанном НПО⁴⁶.

ГРЕКО рекомендует «регулярный обмен информацией с неправительственными организациями для обсуждения действий и инициатив правительства по противодействию коррупции, с тем чтобы укрепить сотрудничество в данной сфере»*.

- Депутаты парламента, будучи избранными представителями гражданского общества, могут проводить публичные дебаты по проекту стратегии в парламенте.

Проект Стратегии Республики Молдова на 2011–2015 гг. обсуждался и был принят парламентом 21 июля 2011 г.

Какой бы механизм вовлечения гражданского общества не был выбран, важно обеспечить реальный диалог между системой государственного управления и обществом, а не его имитацию. Кроме того, и системные, и несистемные представители гражданского общества должны иметь возможность принимать существенное участие в работе. В прошлом организации гражданского общества указывали, что необходим достаточно длительный период консультаций, чтобы иметь возможность подготовить обоснованное мнение.

* ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Польше, Eval I Rep (2001) 11E Final, 8 марта 2002 г., № 137.

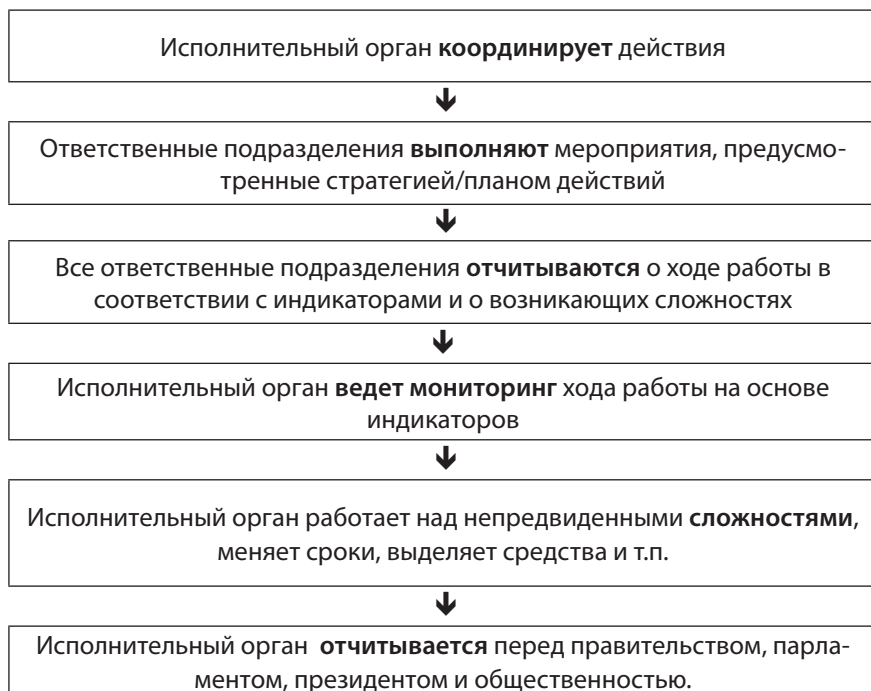
44. www.cesd.az/CESD_Anti_Corruption_Strategy.pdf.

45. «Центр экономического и социального развития – Стратегия противодействия коррупции, представленная в парламент», 21 марта 2011 г., www.cesd.az/new/2011/03/cesd-anti-corruption-strategy-submitted-to-the-parliament/.

46. Институт Открытого общества, «Коррупция и политика противодействий коррупции в Болгарии», 2002 г., http://info.worldbank.org/etools/antic/docs/Resources/Country%20Profiles/Bulgaria/OpenSocietyInstitute_CorruptionBulgaria.pdf; Мария Йорданова, «Роль гражданского общества в предотвращении коррупции в Болгарии и противодействии ей», 2006 г., www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/maria%20yordanova.pdf.

5. РЕАЛИЗАЦИЯ

Как и в отношении любого политического курса, адекватная реализация политики противодействия коррупции не менее, а, может быть, даже более важна, чем ее разработка. Общеизвестно, что успешность политики противодействия коррупции зависит, главным образом, от уровня реализации. Однако зачастую больше энергии расходуется и больше внимания уделяется аспектам разработки антикоррупционной политики, в то время как этапу реализации уделяется меньше внимания. Реализация включает в себя следующие шаги:



Пример процесса реализации Стратегии Азербайджана 2007-2011 г.: «Кабинет министров и Комиссия по противодействию коррупции ведут мониторинг реализации Национальной стратегии и докладывают президенту о ходе реализации мер, предусмотренных планом действий, дважды в год.

Центральные исполнительные органы [...] дважды в год представляют информацию о ходе выполнения Национальной стратегии Комиссии по противодействию коррупции и Кабинету министров [...].

Кабинет министров в годовом отчете перед Парламентом продолжит представлять информацию о мерах по борьбе с коррупцией. Предусматривается, что Комиссия по противодействию коррупции готовит ежегодный национальный доклад по борьбе с коррупцией».

Реализация политики противодействия коррупции осложняется следующими факторами: необходимость координации действий между ведомствами, смена политического руководства, конфликтующие интересы заинтересованных групп, смена политических целей. В любом случае, отчетность, мониторинг и координация являются критически важными элементами на этапе реализации.

5.1. Отчетность

Для обеспечения координации и мониторинга все ответственные организации должны отчитываться перед исполнительным органом / органом мониторинга. Все организации / ответственные лица заполняют стандартную форму отчета, что облегчает ее изучение и анализ⁴⁷.

«Установление регулярного мониторинга важно в качестве средства выявления, недопущения и принятия во внимание случаев несоблюдения»*.

Проблемы в связи с отчетностью

Низкое качество данных представляется одной из основных проблем в связи с отчетностью (неясная или отрывочная информация вместо четких данных, основанных на фактах). Следующие факторы могут привести дополнительные проблемы в процесс отчетности:

- индикаторы неясны или слишком сложны для измерения/оценки (см. выше п. 4.3.2);
- применяются индикаторы опосредованного эффекта («снижена необходимость платежей за ускорение процесса»), которые сложно измерить;
- отсутствие стандартных форм отчетности;
- подотчетные организации не прошли надлежащий инструктаж в отношении индикаторов и способов их измерения;
- недостаточно персонала/возможностей для выполнения обязанностей по отчетности;
- недостаточно мотивации к сотрудничеству.

47. См., например: Технический документ Совета Европы «Возможные инструкции и стандартные формы отчетности и мониторинга выполнения Национальной стратегии по противодействию коррупции в Республике Азербайджан», подготовленный в рамках проекта AZPAC, автор: Квентин Рид, 2008 г., www.coe.int/azpac; «Презентация инструментов отчетности и реализации мер противодействия коррупции», подготовленная Марьяной Тривунович в рамках проекта GEPAC, январь 2008 г., www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/gepac/779_RTD28Jan08_ppt_trivunovic_en.PDF.

* Руководство ООН по политикам противодействия коррупции, стр. 97.

Мотивация

Возможными способами мотивации для надлежащего представления отчетности о ходе реализации мероприятий могут быть:

- публикация отчета о ходе реализации или сводной информации – этим обеспечивается конкуренция между ведомствами и отчетность перед обществом;
- поддержка при организации обучения в ответственных подразделениях, что содействует реализации;
- поддержка реализации антикоррупционных мер в качестве политического приоритета;
- введение правила, чтобы на основе законодательства и/или контрактов руководители ответственных подразделений были обязаны обеспечить выполнение мер и несли ответственность в случае полного невыполнения;
- включение стандартных форм отчетности в План действий может быть полезно, так как тем самым выдвигаются четкие требования к отчетности и снимается необходимость рассылки отдельных форм.

Проверка данных

Еще одна сложность в отношении отчетности – это точность данных. Для органа мониторинга проверить полученные данные, кроме как на очевидную полноту и последовательность, может оказаться трудным или даже невозможным. Чем более конкретны и детализированы индикаторы (см. выше п. 4.3.2), тем легче они поддаются проверке. Кроме того, прозрачность отчетов и, следовательно, возможность проверки их правдивости гражданским обществом будет, пожалуй, наиболее эффективна.

Стандартная форма

Форма отчетности должна включать, как минимум, следующие пункты:

Идентификация подотчетной организации и ответственного лица

Отчетный период

Перечень конкретных действий и мер, подлежащих реализации:

- цель определена в плане действий;
- конкретные меры, относящиеся к этой цели
(для удобства обработки многочисленных мероприятий рекомендуется предусмотреть в плане действий систему нумерации целей и мероприятий (как это уже сделано в последнем плане действий Республики Молдова), той же нумерации необходимо придерживаться в отчетах);

Обновление информации о ходе реализации каждой меры/мероприятия:

- число и краткое описание мероприятия/ меры;
- даты проведения новых мероприятий;
- продвижение к заданным индикаторам;
- сложности;
- следующие шаги (в пределах временного периода), возможно с указанием предполагаемых затрат.

Отчетность по Стратегии Республики Молдова 2011–2015 гг. готовится с использованием формы, содержащей следующие разделы:

Действие (описание)

Индикаторы хода реализации

Уровень достижения

Описание мер

Проблемы и решения

Предлагаемая модель стандартной формы отчетности

Организация	Министерство транспорта
Ответственное лицо	ФИО
Отчетный период	1 января – 31 марта 2012 г.

Цель (№/описание)	5. Обучение должностных лиц, работающих в системе госзакупок, по вопросам коррупционных рисков			
Мера (№/описание)	Индикатор	Прогресс (описание/даты)	Сложности	Следующие шаги
5.1. Обучение инструкторов	Обучено 20 инструкторов	20 инструкторов прошли недельный тренинг, 5–12 марта 2012 г.	2 из 20 инструкторов в конце года будут переведены в другое министерство	Обучить дополнительно 2-х инструкторов
и т. д.				
Цель (№/описание)	и т. д.			
и т. д.				

Регулярность отчетности

Страна	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Отчетность государственного органа перед органом мониторинга	Ежеквартально	Дважды в год	Ежегодно Генеральная прокуратура и Совет министров до 1 марта готовят информацию для Координационного совета	Каждые 6 месяцев	Ежеквартально	Каждый год до 15 февраля
Отчетность органа мониторинга перед Кабинетом министров/Президентом	Ежеквартально	Дважды в год Кабинет министров и Антикоррупционная комиссия отчитываются [...] перед Президентом о выполнении Плана о выполнении в год	Ежегодно Координационный совет информирует Совет министров о выполнении государственной программы до 1 апреля	Ежегодно	Не указано	Не указано
Отчетность органа мониторинга перед парламентом	Не указано	Ежегодно Кабинет министров ежегодно отчитывается перед парламентом о мерах против коррупции	Не указано	Не указано	Постоянный надзор со стороны парламентского комитета	Не указано
Перед общественностью	Не указано	Ежегодно Комиссия по противодействию коррупции	Не указано	Ежегодно	Ежегодно на национальной конференции против коррупции	Ежегодно Агентство по противодействию коррупции

5.2. Мониторинг

Органы мониторинга используют информацию, представленную в отчетах, чтобы убедиться в реализации предусмотренных мер, а также для оценки продвижения к поставленным целям. Основная сложность мониторинга – работа с некачественными или неполными данными в отчетах (см. выше п. 5.1).

ГРЕКО рекомендует «обеспечить эффективный мониторинг [...] хода реализации».*

Органы мониторинга

В некоторых странах одни и те же органы отвечают за координацию исполнения и за мониторинг. В других странах действует специализированный орган мониторинга. Преимущества каждой из структур:

Единый орган по координации исполнения и мониторингу:

- Экономия ресурсов/персонала: работа двух комиссий, как правило, требует дополнительного числа участников и обслуживающего персонала.
- Эффективность: если ведомство одно, то нет необходимости в коммуникациях между двумя ведомствами.

*«Межведомственная комиссия по мониторингу может быть связана с парламентом и включать представителей различных правительственных структур [...], а также гражданского общества и бизнес-сообщества»**.*

Специализированный орган мониторинга:

- Отсутствует конфликт интересов: сами исполнительные органы склонны более снисходительно относиться к вопросам мониторинга;
- Специализация: мониторинг может проводиться по сложной методике, иногда исполнительные органы высокого уровня не имеют желания и времени выполнять такую работу.

Также важно решить, где будет находиться орган мониторинга. Размещение его ближе к политическому уровню может, с одной стороны, повысить политическое влияние, а с другой – увеличить риск политического вмешательства. В то же время автономный орган может быть более независимым в политическом отношении, но менее способен подтолкнуть другие органы к действиям.

* ГРЕКО, Доклад об итогах объединенных первого и второго раундов оценки по Сербии, 23 июня 2006 г., Eval I-II Rep (2005) 1E Revised, № 90.

** ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Хорватии, Eval I Rep (2002) 4E Final, 17 мая 2002 г., № 140.

На практике заседания органов мониторинга и их рабочих групп, как правило, проводятся реже, чем официально предусмотрено (или не проводятся совсем)⁴⁸.

В любом случае важно, чтобы мониторинг со стороны государственных органов дополнялся мониторингом, проводимым НПО: правительственные органы неизбежно сталкиваются с дилеммой, когда они должны отчитываться об успехах перед обществом, и поэтому могут «раздувать» свои достижения.

Задачи

Один из ключевых и очень сложных вопросов на этапе реализации – координация усилий разрозненных ведомств с тем, чтобы обеспечить последовательность действий. Если какое-либо мероприятие плана не выполняется, исполнительные органы могут принять следующие меры, используя результаты мониторинга:

- **Лидерство:** обеспечить наличие ответственного лица с необходимым весом в иерархии, которое будет нести ответственность за выполнение.
- **Коммуникация:** обеспечить взаимодействие в случаях, когда выполнение какой-либо меры зависит от сотрудничества нескольких ведомств.
- **Сроки:** может оказаться, что поставленные сроки слишком коротки и необходимо установить новые сроки. Рекомендуется документировать такие изменения в плане действий, обеспечивая прозрачность старого и нового графика.
- **Бюджет, персонал:** исполнительный орган может инициировать выделение бюджета или персонала для соответствующего мероприятия.
- **Внесение уточнений:** иногда части плана действий требуют пересмотра и переработки.

«ГРЕКО рекомендует создать [...] орган [...], ответственный за объединение высших руководителей ведущих государственных органов, занимающихся проблемами борьбы с коррупцией, и за координацию работы всех подведомственных органов [...]»*.

48. Центр регионального развития / Трансперенси Интернешнл – Армения, Политика противодействия коррупции Армении. Ереван, 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan047863.pdf>.

* ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Польше, Eval I Rep (2001) 11E Final, 8 марта 2002 г., № 136.

С технической точки зрения, исполнительные (координационные) органы зачастую могут только предоставить рекомендации по вышеуказанным мерам. Однако поскольку участники высокого уровня (министры и т. п.) в таких органах нередко одновременно отвечают за реализацию этих рекомендаций, то они являются обязательными.

В некоторых сферах реализация осложняется культурными традициями, например, регулирование в отношении разоблачителей, которое сталкивается с недоверием в обществах, имеющих опыт злоупотреблений органов внутренней безопасности. Отдельные сферы, такие как прозрачность в финансировании политических партий, декларирование имущества высокопоставленных должностных лиц или ограничение иммунитета должностных лиц будут поддержаны обществом в целом, но не политическими лидерами.

Исполнительные органы должны не только реагировать на достигнутый прогресс, но с самого начала разъяснять каждому ведомству и его персоналу их роли и сферы ответственности, а также говорить о пользе ведения этой работы. Слишком часто выполнение плана действий остается на усмотрение самих ведомств, без достаточных рекомендаций и развития способностей осуществлять сложную политику. Рассылки писем с инструкциями и сроками, как правило, недостаточно. По этой причине некоторые страны, как, например, Армения (при поддержке международных доноров), провели тренинги для правительственных органов по выполнению их функции в реализации политики противодействия коррупции.

5.3. Участие НПО и общественности

Неправительственные организации могут принимать участие в реализации политики противодействия коррупции двумя способами: или в составе органов координации и мониторинга, или предлагая независимое консультирование со стороны НПО для «стороннего» правительства.

«Процесс реализации оказался закрытым и сведен к правительственным кругам. [...] Такой подход [...] может привести к негативным результатам с точки зрения осведомленности общественности, а также с точки зрения поддержки ею реформы государственного управления».*

* ГРЕКО, Доклад об итогах объединенных первого и второго раундов оценки по Турции, Eval I-II Rep (2005) 3E, 10 марта 2006 г., № 195.

Внутреннее участие

Страна	Членство неправительственных организаций	Число
Армения	В Совете по противодействию коррупции (координационный орган), в Комиссии по мониторингу хода реализации	– Не менее 3
Азербайджан	–	–
Беларусь	–	–
Грузия	В Межведомственном координационном совете по противодействию коррупции (координация и мониторинг)	5 из 23
Молдова	В органе мониторинга	7 из 18
Украина	В органе мониторинга	2

Если неправительственных организаций больше, чем имеющихся мест, возникает вопрос об отборе членов. Как представители правительства, так и НПО стран Восточного партнерства подтверждают, что целесообразно оставить за НПО право выбирать и номинировать своих членов (см. выше п. 4.1.4). Республика Молдова использует эту модель и дополнительно определяет, что один из пяти представителей должен быть от Трансперенси Интернешнл:

«Членами группы мониторинга являются: [...] 5 представителей Антикоррупционного альянса, в том числе один представитель – от Трансперенси Интернешнл – Молдова [...]».

Участие извне

Помимо участия в государственных комиссиях/советах, гражданское общество использует другие способы участия в мониторинге антикоррупционной политики:

- НПО могут давать комментарии о выполнении антикоррупционных стратегий путем публикации подготовленных по собственной инициативе докладов;

Национальный антикоррупционный план должен быть изменен «явным образом для значительно более серьезного участия гражданского общества и предпринимательского сектора в его реализации»*.

* ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Албании, Eval I Rep (2002) 9E Final, 13 Декабря 2002 г., №142.

Азербайджан заявляет в своей Стратегии на 2007–2011 гг., что будет использовать такие доклады: «Предусматривается, что Комиссия по противодействию коррупции подготовит годовой отчет о борьбе с коррупцией. Отчет будет подготовлен с участием соответствующих государственных органов, информация, предоставленная институтами гражданского общества, будет использоваться для подготовки отчета».

- граждане могут подавать индивидуальные запросы или петиции в правительство или парламент;
- граждане могут голосовать на выборах исходя из результатов антикоррупционной политики;
- граждане могут обсуждать реализацию политики противодействия коррупции в прессе или на открытых форумах;
- государственные органы могут делегировать определенные задачи НПО, такие как сбор данных для мониторинга или проведение образовательных мероприятий. Однако при финансировании таких мероприятий возникает определенная зависимость НПО от государственных органов.

С практической точки зрения оценка эффективности антикоррупционной политики может быть естественным образом передана на выполнение НПО для обеспечения (относительной) беспристрастности, доверия и объективности. В ходе мониторинга оценивается процесс реализации, в ходе оценочной работы – результаты (эффект) политики противодействия коррупции. Однако при этом не следует освобождать от ответственности правительство, которое, по определению, несет основную ответственность за всю работу по реализации политики.

Независимо от того, какой способ участия выбран, важным условием является обеспечение государственными органами прозрачности и раскрытия всей относящейся к делу и не являющейся конфиденциальной информации.

6. ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В СТРАТЕГИЮ И ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

Политика противодействия коррупции представляет собой долгосрочное решение, рассчитанное на период 4–5 лет. Естественно, с течением времени такие документы приходится пересматривать и адаптировать. В принципе, должно существовать обязательство по пересмотру политики (желательно, непосредственно

в ее тексте или в решении, которым она утверждается). Существует два основных варианта процесса внесения изменений:

Мониторинг дает «очень важную информацию для содержательной разработки новых стратегических элементов и, по мере необходимости, изменения существующих».*

* Руководство ООН по политике противодействия коррупции, стр. 97.

Первый: план действий может охватывать только небольшую часть всего срока стратегии, таким образом ее реализация будет постоянно адаптироваться путем принятия последующих планов.

Стратегия противодействия коррупции Республики Молдова 2005–2010 гг. выполнялась на основании четырех последовательных планов действий на 2005, 2006, 2007–2009 и 2010 гг.

Республика Молдова обеспечивает преемственность планов следующим образом:

«Невыполнение мероприятий должно быть обосновано. Если такие мероприятия сохраняют актуальность, они должны быть включены в следующий план действий».

Второй вариант: стратегия и план действий пересматриваются антикоррупционным советом или общественной конференцией на регулярной основе, например ежегодно, и изменяются по мере необходимости.

Стратегия Грузии 2010 г.: «Национальная стратегия противодействия коррупции Грузии подлежит пересмотру и может быть изменена на основе мониторинга хода реализации».

В странах Восточного партнерства стратегия обычно утверждается президентом; иногда внесение поправок может быть делегировано исполнительному органу.

В соответствии со Стратегией Грузии 2010 г., одна из функций Межведомственного координационного совета – «внесение поправок» в стратегию противодействия коррупции и план действий.

Причины изменений должны быть указаны в документах политики, что позволит проследить весь процесс.

7. ИНФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Открытость антикоррупционной политики дает людям возможность знать, что они могут ожидать по ее итогам. Более того, такая открытость повышает информированность общества о необходимости действий и может вести к вовлеченности и приверженности этой работе со стороны общества (см. выше п. 4.1.1). Основные инструменты информирования общественности:

«Широкая общественность должна быть проинформирована о стратегии и плане действий с тем, чтобы обеспечить высокий уровень осведомленности общества о стратегии и планируемых мерах»*.

* ГРЕКО, Доклад об итогах объединенных первого и второго раундов оценки по Российской Федерации, Eval I-II Rep (2008) 2E, 5 декабря 2008 г., № 57.

Интернет

Все страны Восточного партнерства, как, наверное, и все другие страны, публикуют свою политику противодействия коррупции в Интернете:

Армения
www.gov.am/en/anticorruption/
Азербайджан
www.antikorrupsiya.gov.az/
Беларусь
www.prokuratura.gov.by/sm.aspx?guid=10789
Грузия
www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=649
Республика Молдова
<http://en.cccec.md/Strategianaonalanticorupie>
Украина
<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001%2F2011>

Конференции

Некоторые страны проводят ежегодные конференции по противодействию коррупции.

Стратегия Республики Молдова 2011–2015 гг.: первый проект стратегии обсуждался на Национальной конференции по противодействию коррупции, состоявшейся 9 декабря 2010 г., с участием высокопоставленных должностных лиц, экспертов, центральных и местных органов власти, международных организаций, гражданского общества и представителей СМИ.

Пресс-релизы

Принятие стратегии противодействия коррупции всегда сопровождается пресс-релизами правительства.

Пресс-релиз президента Республики Беларусь от 10 мая 2007 г.: «Государственная программа борьбы с коррупцией на 2007–2010 гг. утверждена Указом № 220 от 7 мая, Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко утвердил Государственную программу борьбы с коррупцией на 2007–2010 гг. [...]»⁴⁹.

Школы, университеты, библиотеки

Стратегии противодействия коррупции становятся предметом обсуждения в школах, университетах и даже служат темой информационных мероприятий в других публичных местах, таких как библиотеки.

Пресс-релиз от 21 июня 2010 г. Национальной библиотеки Республики Беларусь: «С 21 июня по 31 августа в читальном зале юридической литературы проводится тематическая выставка книг «Борьба с коррупцией – основное направление укрепления государства» (кабинет 207)»⁵⁰.

49. <http://president.gov.by/en/press44562.html#doc>.

50. www.nlb.by/portal/page/portal/index/detailed_news?param0=24289&lang=en&rubricId=1012.

Радио и телевидение

Стратегии противодействия коррупции являются обычной темой радио- и телепередач.

В рамках проекта Совета Европы «Поддержка стратегии противодействия коррупции в Азербайджане» в 2008 г. было проведено пять специализированных мероприятий с целью проинформировать общественность о правительственной Стратегии противодействия коррупции и Плана действий. Несколько телеканалов освещали эти мероприятия (AzTV, ANS, Space, Lider).

Социальная реклама

Социальные рекламные кампании могут быть важным инструментом для расширения знаний о коррупции и повышения нетерпимости к ней.

Отчеты о реализации

Большинство стратегий предусматривает открытый отчет об их выполнении. Иногда открытая отчетность предусмотрена законодательством по противодействию коррупции.

«Недостаток предоставляемой общественности информации о принятых мерах и достигнутых результатах в борьбе с коррупцией, как представляется, снижает доверие к правительственным организациям»*.

В соответствии со статьей 19 Закона Украины «О принципах предупреждения и противодействия коррупции», специально уполномоченный антикоррупционный орган «должен, не позднее 15 апреля, подготовить и опубликовать отчет о результатах работы по предупреждению и противодействию коррупции. Такой отчет должен содержать [...] информацию о ходе реализации стратегии противодействия коррупции, утвержденной Президентом Украины».

Изучение уровня информированности об инициативах по противодействию коррупции

Иногда информированность об антикоррупционных инициативах оценивается в ходе опросов, что позволяет правительству корректировать свои информационные меры соответствующим образом. Сама публикация результатов исследований часто помогает передать важный сигнал.

Армения: Опрос домохозяйств о коррупции 2010 г., раздел 4, стр. 38: «Число респондентов, осведомленных о Комиссии по мониторингу реализации стратегии противодействия коррупции, в 2010 г. составило всего 14%».

* ГРЕКО, Доклад об итогах первого раунда оценки по Венгрии, 28 марта 2003 г., Eval I Rep (2002) 5E Final, № 90.

8. ПРИЛОЖЕНИЯ

8.1. Перечень стратегий противодействия коррупции в странах Восточного партнерства

Страна	Временной период	Название	Дата принятия
Армения	2003–2007	Стратегия противодействия коррупции	11/2003
	2009–2012	Стратегия противодействия коррупции	10/2009
Азербайджан	2004–2006	Государственная программа по борьбе с коррупцией	09/2004
	2007–2011	Национальная стратегия повышения прозрачности и противодействия коррупции	07/2007
	2012–2015	Национальный план действий по противодействию коррупции	09/2012
Беларусь	2002–2006	Правительственная программа на 2002–2006 гг. по усилению борьбы с коррупцией	10/2002
	2007–2010	Государственная программа по борьбе с коррупцией на 2007–2010 гг.	05/2007
	2010–2012	Государственная программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010–2012 гг.	09/2010
Грузия	2005	Национальная стратегия противодействия коррупции Грузии на 2005 г.	06/2005
	2010	Национальная стратегия противодействия коррупции Грузии на 2010 г.	09/2010
Молдова	2005–2010	Национальная стратегия противодействия коррупции на 2005–2010 гг.	12/2004
	2011–2015	Национальная стратегия противодействия коррупции на 2011–2015 гг.	07/2011
Украина	1998–2005	Концепция противодействия коррупции на 1998–2005 гг.	04/1998
	2007–2011	Концепция борьбы с коррупцией в Украине «На пути к доблорпорядочности», 2007–2011 гг.	08/2007
	2011–2015	Национальная стратегия противодействия коррупции на 2011–2015 гг.	10/2011

(Неофициальный) вариант последней принятой Стратегии и плана действий **на английском языке** опубликован по адресу:
www.coe.int/eap-corruption

Тексты стратегий и планов действий **на языке оригинала** опубликованы по следующим ссылкам:

Стратегия и план действий Армении 2009–2012 гг.:
<http://www.gov.am/en/anticorruption/>

Стратегия и план действий Азербайджана на 2007 г.:
<http://www.commission-anticorruption.gov.az>

Государственная программа Республики Беларусь на 2010–2012 гг.
[один документ содержит и стратегию, и план действий]:
<http://prokuratura.gov.by/sm.aspx?guid=10800>

Стратегия и план действий Грузии на 2010 г.:
http://www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=GE&sec_id=649

Стратегия Республики Молдова на 2011–2015 гг.:
www.cccsec.md/Sites/ccsec_md/Uploads/Proiect Noua Strategie Nationala Anticoruptie.559347D7E6ED4E0CA7DFF0BD183C70A7.pdf

Стратегия Украины на 2011–2015 гг.:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011/conv>

План действий Украины на 2011–2015 гг.:
<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1240-2011-%EF>

8.2. Международные стандарты

Международные конвенции

Конвенция ООН против коррупции является единственной международной конвенцией, в которой непосредственно говорится о политике противодействия коррупции.

«Статья 5. Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции

1. Каждое Государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности».

См. В отношении этой статьи комментарий II.2, ЮНОДК, Техническое руководство по Конвенции ООН против преступности, 2009 г., стр. 4: «Подход Конвенции к проблеме предупреждения коррупции неразрывно связан с необходимостью создания последовательной структуры, основанной на переходе от общих принципов к четким и реалистичным стратегиям, от планов действий и процедур, а также регулярного мониторинга реализации мер к практическому применению стратегии. Для этого необходимо разработать комплексный и скоординированный подход, охватывающий широкий диапазон деятельности, начиная с систематического сбора и сопоставления качественной и количественной информации, основанной на исходной ситуации в стране, и заканчивая выработкой стратегии, устанавливающей общие цели, которые затем преобразуются в задачи и планы действий, позволяющие сопоставить цели с достигнутыми результатами и скорректировать их в соответствии с мерами политики и процессами их реализации. Процессы разработки, принятия, осуществления, а также мониторинга и оценки стратегии должны планироваться, направляться и координироваться между всеми соответствующими заинтересованными сторонами (государственный сектор, частный сектор и гражданское общество) и охватывать весь диапазон секторов экономики или сфер деятельности, в которых могут иметь место коррупционные деяния».

См. также Введение, стр. xviii: «...Четыре столпа Конвенции (предупреждение, криминализация и правоохранительная деятельность, международное сотрудничество и возвращение активов) являются составляющими элементами всеобъемлющей и multidisciplinary стратегии противодействия коррупции».

«Статья 60. Подготовка кадров и техническая помощь

1. Каждое Государство-участник, насколько это необходимо, разрабатывает, осуществляет или совершенствует конкретные программы подготовки своего персонала, несущего ответственность за предупреждение коррупции и борьбу с ней. Такие программы подготовки кадров могут затрагивать, среди прочего, следующие области: [...] (b) создание потенциала в области разработки и планирования стратегической политики противодействия коррупции; [...]».

Международные рекомендации

«Десять принципов совершенствования борьбы с коррупцией в присоединяющихся странах, странах – кандидатах и других третьих странах», приложение к Сообщению [Европейской] Комиссии для Совета, Европарламента и Европейского комитета по социальным и экономическим вопросам – Об общей политике ЕС против коррупции (COM/2003/0317 итоговый)⁵¹

Принцип 1: «Для обеспечения доверия необходима четкая позиция против коррупции со стороны лидеров и лиц, принимающих решения. Помня о том, что не существует универсальных рецептов, необходимо разрабатывать и выполнять национальные стратегии или программы противодействия, включающие как превентивные, так и репрессивные меры. Эти стратегии должны пройти широкие консультации на всех уровнях».

51. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=317.

8.3. Литература

Оценка потребностей

Технический документ Совета Европы «Методическое пособие по оценке коррупционных рисков», подготовленный в рамках проекта ПАСА, авторы: Квентин Рид и Марк Филп, декабрь 2010 г.
www.coe.int/pasa

ЮНОДК, Контрольный перечень вопросов для самооценки по выполнению Конвенции против коррупции (на английском и русском языках)
www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html

Руководство USAID по оценке коррупции (2006 г.)
http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Меры противодействия

ЮНОДК, Инструментарий ООН по противодействию коррупции (3-е издание, 2004 г.)
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020658.pdf>

ЮНОДК, Контрольный перечень вопросов для самооценки по выполнению Конвенции против коррупции (на английском и русском языках)
www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

ОБСЕ, Передовой опыт в противодействии коррупции, 2004 г. (на английском, русском и азербайджанском языках)
www.osce.org/eea/13738

Трансперенси Интернешнл, «Сталкиваясь с коррупцией: элементы национальной системы добропорядочности», TI Source Book 2000 г. (на английском языке)
www.transparency.org/publications/sourcebook

ОЭСР: «Управление конфликтом интересов в государственном секторе. Инструментарий», 2005 г.; «Специализированные институты по противодействию коррупции: обзор моделей», 2006 г. (на английском и русском языках), «Лоббисты, правительства и общественное доверие», 2009 г., «Декларации об имуществе публичных должностных лиц: инструмент предотвращения коррупции», 2011 г. (на английском и русском языках), «Знания о взяточничестве – справочник налоговых экспертов», 2009 г. и т. д.
<http://www.oecd.org/corruption/keyoecdanti-corruptiondocuments.htm>

Разработка политики

ОЭСР, Итоги семинара «Политика противодействия коррупции и добропорядочность», март 2011 г.

www.oecd.org/dataoecd/3/17/47912383.pdf

ОБСЕ, «Передовой опыт в борьбе с коррупцией», 2004 г. (на английском, русском и азербайджанском языках), раздел 13 «Национальные стратегии противодействия коррупции», стр. 155-164 (концентрация на содержании антикоррупционной стратегии, а не на формальных аспектах)
<http://www.osce.org/eea/13738>

ЮНОДК, Руководство ООН по политике противодействия коррупции (2003 г.) (концентрация на содержании антикоррупционной стратегии и, в соответствии с международными стандартами того периода, на разработке и реализации политики противодействия коррупции)
www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf

Всемирный банк, «Борьба с коррупцией в переходный период: дополнения к дебатам о политической программе», раздел 5: «Разработка эффективных стратегий противодействия коррупции», ноябрь 2000 г., стр. 58-78 (концентрация на содержании антикоррупционной стратегии, а не на формальных аспектах)

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>

Р. Хиикс, Х. Мэтайзен, «Понимание успеха и провала инициатив по противодействию коррупции», письмо U4, март 2011:2, U4 резюме, март 2011:2
www.cmi.no/publications/file/3978-understanding-success-and-failure-of-anti.pdf

Индикаторы эффекта / коррупции

ПРООН / Добропорядочность в мире, Справочник по измерению коррупции, 2008 г.

www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

Индикаторы результатов / хода работы

Технический документ Совета Европы «Инструменты отчетности и реализации антикоррупционных мер в соответствии с новым планом действий против коррупции», подготовленный в рамках проекта GEPAC, автор: Марьяна Тривунович, февраль 2008 г.

www.coe.int/gerac

«Устанавливаем индикаторы для оценки хода работы», презентация Валтса Калнинша на семинаре «Совершенствование разработки антикоррупционной политики» в рамках проекта механизма Восточного партнерства – Совета Европы

«Надлежащее государственное управление и противодействие коррупции»,
4 ноября 2011 г.
www.coe.int/eap-corruption

Технический документ Совета Европы «Качественные и количественные индикаторы оценки выполнения Стратегии противодействия коррупции, плана действий и планов отраслевых министерств. Практическое руководство для координационных органов и министерств», подготовленный в рамках проекта РАСА, автор: Джон Хек, апрель 2010 г.
www.coe.int/pasa

Технический документ Совета Европы «Отчетность министерств о выполнении плана действий по противодействию коррупции на 2009 г. и планируемые мероприятия на 2010 г.», подготовленный в рамках проекта РАСА, автор: Квентин Рид, январь 2010 г.
www.coe.int/pasa

Отчетность

Технический документ Совета Европы «Инструменты отчетности и реализации антикоррупционных мер в соответствии с новым планом действий против коррупции», подготовленный в рамках проекта GEPAC, автор: Марьяна Тривунович, февраль 2008 г.
www.coe.int/gepac

Информирование общественности

Международная конференция по противодействию коррупции «Проведение эффективных кампаний по информированию общественности. Опыт работы с многочисленными медиа-источниками», Отчет об итоговом семинаре (2008 г.)
www.13iacc.org/files/_2_5_public_awareness_campaigns_final_report.doc

8.4. Сокращения

ГРЕКО	Группа государств по борьбе с коррупцией
НАТО	Организация Североатлантического договора
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития ООН
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
BPI	Индекс взяточдателей
CPI	Индекс восприятия коррупции
GCB	Барометр мировой коррупции
GEFAC	Проект Совета Европы «Поддержка стратегии противодействия коррупции в Грузии», финансируемый Министерством развития Нидерландов
ICRG	Международный индекс странового риска
MOLICO	Проект Совета Европы по противодействию коррупции, отмыванию денег и финансированию терроризма в Республике Молдова, финансируемый Европейской Комиссией, SIDA и Советом Европы
PACA	Проект Совета Европы по противодействию коррупции в Албании, финансируемый Европейским Союзом и Советом Европы
USAID	Агентство США по международному развитию



Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономической преступностью
Департамент по борьбе с преступностью
Генеральный директорат по правам человека и верховенству права
Совет Европы
F-67075 Страсбург
Франция