



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

Distr.: General
7 November 2007

Russian
Original: English

Вторая сессия

Нуса Дуа, Индонезия, 28 января – 1 февраля 2008 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

Техническая помощь

**Доклад Семинара-практикума по вопросу
о международном сотрудничестве в области технической
помощи для осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции, прошедшего
в Монтевидео 30 мая – 1 июня 2007 года**

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1-10	3
История вопроса	4-10	3
II. Актуальность инициатив по борьбе с коррупцией для усилий в области развития	11-22	5
III. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции в контексте помощи в целях развития	23-26	9
IV. Задачи в области технической помощи	27-34	11
A. Сложный комплекс программных приоритетов стран-доноров	27-29	11
B. Реалии осуществления Конвенции	30-34	12
V. Соображения, которые необходимо учитывать при оказании технической помощи	35-74	14
A. Включение антикоррупционных инициатив в общий контекст реформ в области управления	37-41	15
B. Разработка поэтапного подхода к осуществлению Конвенции на основе стратегического видения	42-44	16

* CAC/COSP/2008/1.



<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
C. Поддержка национальных координационных механизмов	45-47	16
D. Анализ текущих проектов и выявление пробелов	48	17
E. Создание долгосрочного институционального и человеческого потенциала	49-51	18
F. Разработка политики на основе исследований и анализа	52-53	19
G. Укрепление национального потенциала в области контроля и оценки . . .	54-55	19
H. Расширение круга заинтересованных участников	56-57	20
I. Включение Конвенции в программы обучения и профессиональной подготовки	58-60	20
J. Поощрение отраслевых подходов: совпадение предложения и спроса на реформы	61	21
K. Сотрудничество и координация деятельности партнеров, занимающихся вопросами развития	62-64	21
L. Разработка совместного подхода к борьбе с коррупцией, ориентированного на потребности стран	65	22
M. Поощрение подотчетности доноров путем обеспечения прозрачности в рамках сотрудничества доноров	66-68	23
N. Поиск возможностей для совместного финансирования	69-70	23
O. Обеспечение долгосрочности обязательств для преодоления проблем, связанных со сменой правительства	71-72	24
P. Пропаганда Конвенции (у себя дома)	73-74	24
VI. Обеспечение согласованности и последовательности действий: роль Конференции	75-79	25
VII. Рекомендации	80-90	26
Приложения		
I. Резюме Председателя		30
II. Записка доноров: взаимосвязь между Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции и повесткой дня в области развития		34

I. Введение

1. На своей первой сессии, прошедшей в Аммане с 10 по 14 декабря 2006 года, Конференция Государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции приняла резолюцию 1/6, в которой она постановила провести в течение следующих шести месяцев Семинар-практикум соответствующих специалистов и экспертов, включая специалистов и экспертов из многосторонних и двусторонних учреждений-доноров и стран-получателей помощи, для обобщения, среди прочего, знаний по вопросам развития и права, касающихся политики борьбы с коррупцией. Основной целью проведения такого семинара-практикума должно было стать содействие взаимопониманию между экспертами в этой области путем совместного обсуждения вопросов, касающихся, в частности, оптимальных видов практики и координации деятельности.

2. В той же резолюции Конференция просила Секретариат, в тесном сотрудничестве с заинтересованными сторонами и при условии наличия внебюджетных ресурсов, содействовать организации этого семинара-практикума. Во исполнение этой резолюции и благодаря выделению средств Германией, Норвегией, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Финляндией и Францией, а также предложению правительства Уругвая выступить в качестве принимающей стороны Семинар-практикум по вопросу о международном сотрудничестве в области технической помощи для осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции был проведен в Монтевидео 30 мая – 1 июня 2007 года. Участие в семинаре приняли 75 экспертов из 37 стран, а также 14 экспертов из международных и неправительственных организаций. Функции председателя семинара выполнял заместитель Председателя Конференции г-н Эухенио Мария Куриа (Аргентина).

3. В настоящем докладе содержится отчет о ходе состоявшихся в рамках семинара обсуждений, а также резюме двух справочных документов, в которых рассмотрено значение Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи, приложение) как основы оказания помощи в целях развития, и в частности важность осуществления Конвенции для процесса устойчивого развития, а также вопросы обеспечения последовательности и согласованности действий при оказании технической помощи. В докладе обобщается накопленный опыт, оптимальные виды практики и стратегии в области укрепления взаимопонимания между экспертами по вопросам развития и права, улучшения координации технической помощи и повышения ее отдачи. В приложении I к докладу приведено резюме Председателя, а в приложении II – записка доноров.

История вопроса

4. Успешное завершение переговоров по Конвенции против коррупции в 2003 году стало, возможно, наиболее значительным достижением международного сообщества в области борьбы с коррупцией за последние годы. Принятие Конвенции не только вооружило международное сообщество поистине глобальным, всеобъемлющим и новаторским международно-правовым

инструментом, но и стало результатом прозрачного переговорного процесса, основанного на широком консенсусе.

5. В преамбуле Конвенции недвусмысленно сказано, что коррупция наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку. В ней закреплены принципы надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, справедливости, ответственности и равенства перед законом и необходимость обеспечения честности и неподкупности, а также содействия формированию культуры, отвергающей коррупцию. Этими идеями, заключающими в себе основные принципы демократии и надлежащего управления, проникнут весь текст Конвенции.

6. Согласно статье 1, одной из трех целей Конвенции является поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом. Для достижения этих задач в Конвенцию была включена обширная глава о предупреждении коррупции, предусматривающая целый ряд общепризнанных современных мер в этой области, а предупреждение коррупции провозглашено одним из ее основополагающих принципов. В Конвенции также содержатся подробные положения о технической помощи и подчеркивается особая важность оказания технической помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой для содействия их усилиям по осуществлению Конвенции.

7. В главе о технической помощи и обмене информацией охвачены все аспекты партнерства между развитыми и развивающимися странами, присутствующие в контексте продолжающегося обсуждения вопросов оказания помощи в целях развития: наращивание потенциала с упором на развитие навыков; информация как основа анализа ситуации, разработки политики и оценки достигнутого прогресса; обмен знаниями и предоставление материальной помощи для содействия достижению целей Конвенции.

8. Особое значение в этом смысле имеет статья 62, в которой подчеркивается важность предупреждения коррупции, борьбы с ней и осуществления положений Конвенции для обеспечения устойчивого развития и говорится о необходимости расширения партнерских связей между развитыми странами, международными и региональными организациями и развивающимися странами¹. Таким образом, осуществление Конвенции является одним из основных аспектов помощи в целях развития.

9. Беспрецедентно быстрое вступление Конвенции в силу подтвердило ее широкую поддержку, позволило лучше осознать ее новаторский характер и подчеркнуло ее центральное значение в области предупреждения коррупции. Это в свою очередь дало дополнительный стимул для поиска наиболее эффективных и действенных путей ее осуществления. Активная поддержка со стороны развивающихся стран, выразившаяся в оперативной ратификации Конвенции или присоединении к ней, явно говорит о необходимости уделять особое внимание вопросам оказания технической помощи для ее осуществления.

¹ Быстрому вступлению Конвенции в силу во многом способствовала ее ратификация большим числом развивающихся стран, свидетельствующая о том, что Конвенция стала связующим звеном между устремлениями и целями доноров и партнеров.

10. Все эти факторы существенно повлияли на ход обсуждений, ведущихся в рамках Конференции. Как и следовало ожидать, техническая помощь заняла одно из центральных мест в повестке дня Конференции и наряду с возвращением активов и обзором хода осуществления Конвенции стала одним из трех приоритетных направлений, по которым Конференция решила учредить рабочие группы. Не случайно эти три темы имеют много общего и представляют собой те направления деятельности, для достижения ощутимых и совместных результатов в которых требуется принятие тщательно согласованных действий.

II. Актуальность инициатив по борьбе с коррупцией для усилий в области развития

11. Проблема коррупции – будь то со стороны спроса или со стороны предложения – не решена ни в одной стране мира независимо от уровня ее развития. Тем не менее последствия коррупции наиболее пагубны для ослабленных или развивающихся стран, поскольку наносимый ею ущерб и потери там зачастую несоизмеримо выше. Коррупцию принято рассматривать как одну из основных причин нищеты и отсталости. Многосторонние учреждения и доноры сходятся во мнении, что коррупция является одним из наиболее серьезных препятствий для роста и развития. В связи с этим в стратегии многих доноров в области борьбы с нищетой входят и антикоррупционные проекты. В обоснование таких стратегий часто приводятся результаты исследования Всемирного банка, согласно которому в странах, в которых были усовершенствованы механизмы борьбы с коррупцией и охраны правопорядка, в конечном итоге можно ожидать четырехкратного увеличения доходов на душу населения.

12. В течение последних лет в процессе проведения ряда крупных конференций, принятия деклараций и обмена опытом относительно взаимосвязи проблем коррупции, надлежащего управления и развития происходила постепенная выработка общего языка.

13. Так, в 1998 году Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) опубликовала программный документ, озаглавленный "Борьба с коррупцией в интересах улучшения управления", в котором говорится о необходимости рассматривать коррупцию как одну из проблем развития. Еще в 1997 году ПРООН начала осуществлять программы по обеспечению отчетности, прозрачности и добросовестности, направленные на укрепление механизмов демократического управления. О взаимосвязи между вопросами управления и борьбой с коррупцией подробно говорилось в известной речи "о раковой опухоли коррупции", произнесенной председателем Всемирного банка на ежегодных совещаниях Всемирного банка и Международного валютного фонда в 1996 году, а также в докладе "Содействие странам в борьбе с коррупцией: роль Всемирного банка", опубликованном в 1997 году². В документе Всемирного банка "Оценка помощи"³, опубликованном в 1998 году, отмечается, что нельзя

² World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: the Role of the World Bank* (September 1997).

³ World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (New York, Oxford University Press, 1998).

эффективно решить проблему нищеты, если правительства не будут настойчиво бороться с коррупцией и неэффективностью механизмов государственного управления.

14. Одним из наиболее важных вех стало принятие Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи). Хотя ни в самой Декларации, ни в сформулированных в ней целях развития прямо не упоминается проблема коррупции, эти цели легли в основу целого ряда антикоррупционных программ. В Декларации отмечается, что главная задача состоит в обеспечении того, чтобы глобализация стала позитивным фактором для всех народов, а ее блага и издержки распределялись более равномерно. В ней признаются особые трудности, с которыми сталкиваются развивающиеся страны и страны с переходной экономикой в связи с решением этой задачи, и говорится о необходимости формирования глобального и консенсусного подхода к разработке стратегий и мер, отвечающих потребностям развивающихся стран.

15. В ответ на призыв о реформировании системы международных финансовых отношений, прозвучавший со стороны целого ряда развивающихся стран, участники Международной конференции по финансированию развития, прошедшей в Монтеррее, Мексика, в 2002 году, пришли к выводу, что для сокращения дефицита средств на финансирование развития и достижения его основных целей необходимо расширять сотрудничество между государственным и частным секторами. Ценной основой для размышлений о возможных путях мобилизации необходимых ресурсов для этой цели служит Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития⁴. В нем изложены принципы, руководящие указания, стратегии и меры в рамках шести основных направлений деятельности: мобилизация национальных ресурсов, мобилизация международных частных ресурсов на цели развития, международная торговля, международное финансовое и техническое сотрудничество в целях развития, внешняя задолженность и решение системных вопросов. Признавая, что борьба с коррупцией на всех уровнях является одной из приоритетных задач и что коррупция является серьезным препятствием на пути эффективной мобилизации и распределения ресурсов и отвлекает ресурсы от деятельности, которая имеет жизненно важное значение для ликвидации нищеты и экономического и устойчивого развития, участники Конференции обязались как можно скорее согласовать и подготовить окончательный вариант конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией во всех ее аспектах, включая вопрос о возвращении приобретенных незаконным путем финансовых средств в страны происхождения, а также содействовать укреплению сотрудничества в целях искоренения практики отмывания денег.

16. 4 сентября 2002 года была принята Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию⁵, в которой говорится о коллективной ответственности за усиление экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды и о необходимости подготовки практического плана для

⁴ Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18-22 марта 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.II.A.7), глава I, резолюция 1, приложение.

⁵ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1 и исправление), глава I, резолюция 1, приложение.

искоренения нищеты и развития человеческого потенциала. В Декларации указывается на взаимосвязь между вопросами развития и уголовного правосудия и отмечается, что глубокий водораздел, разделяющий человеческое общество на богатых и бедных, и постоянно увеличивающийся разрыв между развитыми и развивающимися странами создают серьезную угрозу для процветания, безопасности и стабильности мира. В Декларации признается, что коррупция представляет серьезную угрозу для устойчивого развития, и в связи с этим содержится призыв к частному сектору о содействии усилиям по борьбе с коррупцией и обеспечении подотчетности корпораций в условиях транспарентного и стабильного регулирования их деятельности.

17. В 2004 году ПРООН опубликовала записку о практике борьбы с коррупцией, в которой отмечается, что негативное влияние коррупции на процесс развития более ни у кого не вызывает сомнения и что, как показывают факты со всего мира, от ее последствий в несоизмеримо большей степени страдают неимущие слои населения. В записке говорится, что коррупция тормозит экономическое развитие, ведет к сокращению объема социальных услуг и расхищению средств, предназначенных для развития инфраструктуры, государственных структур и социальной сферы, и подрывает усилия по достижению целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; коррупция является следствием низкого уровня развития демократии, прав человека и механизмов государственного управления, который ведет к росту нищеты и угрожает безопасности человека.

18. В принятой 2 марта 2005 года Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи: принадлежность, гармонизация, согласование, результаты и взаимная подотчетность – министры из развитых и развивающихся стран продолжили темы, поднятые в Монтеррейском консенсусе, и вновь подтвердили намерение доноров и партнеров увеличивать объемы помощи и повышать ее эффективность в целях содействия усилиям стран-партнеров по укреплению механизмов управления и повышения результативности их деятельности в области развития. В Декларации определены пять основных задач (обеспечение ведущей роли национального правительства, согласование, гармонизация, управление, ориентированное на результаты, и взаимная подотчетность) и приведены индикаторы прогресса, плановые сроки и положения о мониторинге⁶. Министры обязались, в частности, предпринимать конкретные и эффективные действия для разрешения остающихся вопросов, включая коррупцию и недостаточный уровень прозрачности, которые подрывают общественную поддержку, препятствуют эффективной мобилизации и

⁶ О значении Декларации и последующих заявлений об эффективности помощи говорят выводы исследования, проведенного неправительственной организацией "Экшн эйд интернэшнл": "Отсутствие политики адресной помощи беднейшим странам, бесконтрольная трата средств на непомерно дорогие услуги международных консультантов, предоставление помощи под условием покупки товаров, произведенных на предприятиях страны-донора, обременительные и несогласованные требования в отношении планирования, осуществления, мониторинга и отчетности, чрезмерные административные расходы, несвоевременное и неполное перечисление средств, двойной счет списываемой задолженности, а также расходование предоставленных в порядке помощи средств на миграционные службы в конечном счете ведут к обесцениванию помощи" (Action Aid International, Real Aid: Agenda for Making Aid Work., 2005 (www.actionaid.org/assets/pdf%5Creal_aid_192005_153541.pdf))

распределению ресурсов и приводят к расхищению средств, необходимых для принятия жизненно важных мер по сокращению масштабов нищеты и содействию устойчивому экономическому развитию, памятуя о том, что доноры не могут полагаться на национальные системы стран-партнеров, в которых существуют проблемы с коррупцией⁷.

19. В том же году было опубликовано совместное заявление Совета Европейского союза и представителей правительств государств-членов, участвующих в работе Совета, Европейского парламента и Европейской комиссии, озаглавленное "Европейский консенсус по проблемам развития", в котором изложена концепция осуществления сотрудничества в области развития на уровне Европейского союза и его отдельных государств-членов⁸. С учетом положений Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций в совместном заявлении излагаются задачи и принципы сотрудничества в целях развития и говорится о приверженности Европейского союза делу искоренения нищеты, повышению ответственности государств, укреплению партнерских связей, расширению объемов и повышению эффективности помощи и обеспечению последовательности политики в области развития. В своем заявлении Европейский союз обязуется содействовать развитию демократии, защите прав человека, надлежащему управлению и соблюдению норм международного права, уделяя особое внимание вопросам повышения открытости и противодействия коррупции.

20. В продолжение той же темы Европейский союз в своем Петербургском коммюнике 2007 года вновь подтвердил, что развитие является самоцелью и что понятие устойчивого развития включает в себя надлежащее управление, соблюдение прав человека, а также политические, экономические, социальные и природоохранные аспекты. В позднее опубликованном докладе Европейского парламента⁹ говорится о том, что Европейской комиссии следует уделять более пристальное внимание вопросам открытости и подотчетности при осуществлении программ в области развития. В соответствии с целым рядом положений Конвенции в докладе подчеркивается важная роль гражданского общества, свободной прессы, эффективных правовых систем и независимых контрольных органов. В недавнем докладе¹⁰ Европейского парламента говорится о необходимости внедрения корпоративных кодексов поведения в частном секторе, а также о необходимости контроля со стороны Европейской комиссии за соблюдением кодекса поведения европейскими предприятиями, осуществляющими деятельность в развивающихся странах, особенно в плане выполнения ими требований в области устойчивого развития. В нем также говорится о необходимости учитывать фактор коррупции при оценке рисков, связанных с доверительным управлением средствами, перечисленными в порядке помощи непосредственно в национальные бюджеты. Наконец, в нем

⁷ В связи с этим страны-партнеры обязались достигнуть прогресса в создании институтов и структур управления, которые обеспечивали бы эффективное управление, общественную безопасность, стабильность и равный доступ граждан к основным социальным услугам.

⁸ *Official Journal of the European Union*, C 46, 24 February 2006.

⁹ European Parliament, Committee on Development, *Report on Aid Effectiveness and Corruption in Developing Countries (2005/2141(INI))*, report A6-0048/2006 (27 February 2006).

¹⁰ European Parliament, Committee on Development, *Report on Mainstreaming Sustainability in Development Cooperation Policies (2006/2246(INI))*, report A6-0474/2006 (21 December 2006).

содержится настоятельный призыв ко всем странам, в которых будут обнаружены активы, полученные в результате коррупции, принимать необходимые меры по их возвращению.

21. В 2003 году Комитет по оказанию помощи в целях развития (КПР) Организации экономического сотрудничества и развития приступил к разработке руководящих принципов для государств-членов относительно методов предупреждения коррупции в рамках осуществляемого ими сотрудничества в области развития. КПР занимается вопросами координации и повышения эффективности донорской помощи с начала 1990-х годов, когда им были опубликованы "Принципы оказания эффективной помощи", а созданная при нем Сеть по вопросам управления служит форумом, в рамках которого специалисты-практики из двусторонних и многосторонних организаций могут обмениваться своим опытом и мнениями в целях совершенствования сотрудничества в области развития. КПР также активно занимается вопросами противодействия коррупции и опубликовал ряд документов по этой теме. В последнем из них – программном документе по противодействию коррупции, озаглавленном "Определение программы совместных действий", высказывается предположение о том, что в контексте изменения условий, в которых происходит осуществление антикоррупционной деятельности, число рисков, связанных с разрозненностью и несогласованностью действий, будет возрастать. В документе отмечается, что, для того чтобы полностью соответствовать духу Парижской декларации и проекта принципов деятельности доноров в области борьбы с коррупцией, подготовленного Сетью по вопросам развития, деятельность по борьбе с коррупцией должна быть ориентирована, в первую очередь, на осуществление более всеобъемлющих инициатив на уровне стран. Однако для этого необходимо разработать такой подход, при котором коррупция будет рассматриваться в более широком контексте проблем, существующих в конкретной стране в области управления государственным сектором.

22. Многие из вышеприведенных соображений были кратко изложены в заявлении бывшего Генерального секретаря Кофи Аннана, с которым он выступил 31 октября 2003 года по случаю принятия Конвенции против коррупции Генеральной Ассамблеей. В своем выступлении Генеральный секретарь отметил, что коррупция больше всего бьет по неимущим слоям населения, приводя к хищению средств, предназначенных на цели развития, что она подрывает способность правительств выполнять основные функции, плодит неравенство и несправедливость, отпугивает иностранную помощь и инвестиции и является основной причиной слабой экономической активности и серьезным препятствием для сокращения масштабов нищеты и процесса развития.

III. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции в контексте помощи в целях развития

23. Вступление в силу Конвенции против коррупции и стремительный рост числа развивающихся стран среди ее государств-участников привели к всплеску спроса на техническую помощь для ее осуществления. Это увеличение спроса, в свою очередь, еще более усложнило и без того непростую задачу, стоящую перед

странами и учреждениями-донорами в связи с необходимостью обеспечивать эффективную координацию и согласованность их действий.

24. При обзоре хода осуществления широкого комплекса предусмотренных в Конвенции мер напрашивается вывод о том, что до настоящего времени мероприятия по оказанию технической помощи в области совершенствования механизмов управления и борьбы с коррупцией недостаточно учитывали местную специфику, были недостаточно согласованы и не обеспечивали устойчивого эффекта и что в данной области нужен более последовательный, согласованный и всеобъемлющий подход. В сложившейся ситуации требуется также определить, какую роль осуществление Конвенции должно играть в общем контексте реформ в области управления, активизировать усилия и четко определить ресурсы, необходимые для достижения этих целей.

25. Всеобъемлющий характер Конвенции заставил пересмотреть подходы к целому ряду вопросов, стоящих на повестке дня в области развития, и в частности к вопросу о том, какие структуры имеют непосредственное отношение к вопросам развития. В прошлом термины "управление" и "верховенство права" употреблялись как широкие, обобщающие понятия, служившие для успокоения тех организаций, предоставлявших помощь в целях развития, которые не желали признать того факта, что одним из столпов процесса развития является система уголовного правосудия. Это нежелание исторически объяснимо. Систему уголовного правосудия было принято рассматривать как комплекс учреждений, представляющих важность для процесса развития в его традиционном понимании, но не имеющих к нему непосредственного отношения. Кроме того, предоставление помощи на укрепление ключевых учреждений системы уголовного правосудия, в частности правоохранительных органов, вызывало беспокойство с точки зрения защиты и поощрения прав человека. Для того чтобы снять подобные опасения и в то же время иметь возможность уделять внимание вопросам уголовного правосудия, многие организации, занимавшиеся оказанием помощи в целях развития, многие годы облекали такую помощь в форму более общих программ, условно называемых программами в области "управления" и "верховенства права". Хотя в рамках таких программ и были достигнуты значительные успехи, известный принцип о том, что первым шагом к решению проблемы является признание ее существования, справедлив и в данном случае. Конвенция поставила во главу угла необходимость комплексного и долгосрочного взаимодействия с системой уголовного правосудия и вложения значительных средств в ее развитие.

26. Конвенция служит средством объединения целей развивающихся и развитых стран. Она стала итогом открытого, прозрачного и всеобъемлющего процесса, который позволил создать консенсус и учесть интересы широкого круга стран и организаций, участвовавших в ее разработке. Этот консенсус должен отразиться и в том, как Конвенция будет применяться и осуществляться на практике. Для этого необходимо полностью осознать и задействовать ее потенциал как документа, в котором сошлись интересы и цели всего мирового сообщества. Это должно привести к тому, что Конвенция будет использоваться в качестве общего и согласованного критерия для постановки совместных задач, определения приоритетов и разработки программ для достижения ее целей. Не нарушая сложившихся механизмов принятия решений, использование Конвенции в качестве общей основы для постановки практических задач и

разработки методов их достижения будет безусловно способствовать углублению взаимопонимания, позволит избавиться от стереотипов и сосредоточить усилия на достижении измеримых результатов. Общую цель Конвенции – нанести удар по коррупции и добиться осязаемого эффекта – разделяют как развитые, так и развивающиеся страны. По общему мнению, достижение устойчивого эффекта является неременным условием развития и роста. Очевидно также, что приоритетные задачи в области развития должны определяться заинтересованными развивающимися странами. Конвенция является верным средством для продвижения вперед в деле борьбы с коррупцией и может служить основой для постановки целей на будущее, наблюдения за ходом их осуществления и оценки достигнутых результатов.

IV. Задачи в области технической помощи¹¹

A. Сложный комплекс программных приоритетов стран-доноров

27. За последние десять лет среди организаций-доноров на международном уровне сформировался определенный консенсус относительно ключевых проблем, требующих решения в рамках борьбы с коррупцией. В то же самое время различные двусторонние и многосторонние организации-доноры имеют собственные мандаты и цели, которые определяются их странами или руководящими органами исходя из национальных политических интересов, собственного представления о приоритетных задачах во взаимозависимом мире, необходимости рационального использования средств налогоплательщиков и разных подходов к обеспечению развития в бедных странах¹².

28. В связи с этим у различных организаций-доноров могут быть весьма разные мотивы, приоритеты, конечные цели и практические методы сотрудничества в области борьбы с коррупцией. Так, одни организации-доноры в рамках такого сотрудничества делают упор на решении вопросов, связанных с борьбой с другими видами международной преступности, которые, на их взгляд, представляют угрозу национальной и международной безопасности. Другие уделяют больше внимания повышению национальной ответственности за реализацию антикоррупционных стратегий на уровне стран. Одни, особенно крупные организации-доноры, в случае нежелания правительств вставить на путь реформ пытаются оказывать на них политическое давление (порой

¹¹ В настоящем документе термин "техническая помощь" употребляется в широком смысле для обозначения технической, материальной, финансовой и политической поддержки, оказываемой странами-донорами развивающимся странам в целях содействия их деятельности в области предупреждения и уголовного преследования за коррупцию в соответствии с требованиями Конвенции против коррупции.

¹² В опубликованном в 2004 году Шведским агентством международного развития рабочем документе, озаглавленном "Стратегии борьбы с коррупцией в рамках сотрудничества в области развития", по данному поводу отмечается, что организации-доноры являются отчасти политическими организациями, на которых лежит задача содействовать продвижению политических интересов своих стран, отчасти надзорными органами, в задачу которых входит контроль за рациональным использованием средств налогоплательщиков, и отчасти организациями – хранителями знаний, задача которых – передавать другим странам передовой опыт и знания и перенимать собственный опыт таких стран.

используя также финансовые стимулы), тогда как другие предпочитают вступать с ними в диалог или оказывать поддержку местным действующим лицам для оказания давления на местах^{13, 14}.

29. Развитию диалога по поводу различных приоритетов и целей и поиску точек соприкосновения способствуют усилия КПП по согласованию и координации международного сотрудничества в рамках проекта принципов деятельности доноров в области борьбы с коррупцией. Наибольшая сложность состоит не столько в том, чтобы согласовать различные подходы, сколько в том, чтобы признать такие подходы, четко определить их суть и укрепить механизмы прозрачности и координации, с тем чтобы оптимально задействовать интересы и потенциал каждой организации-донора.

В. Реалии осуществления Конвенции

30. Осуществление Конвенции на уровне стран неизбежно потребует участия ряда национальных субъектов, каждый из которых является потенциальным получателем технической помощи. Для осуществления уголовного преследования, например, требуется принятие надлежащих административных и уголовно-процессуальных мер целым рядом публичных учреждений. Поэтому усилия, направленные на наращивание потенциала генпрокуратуры, будут малоперспективны, если одновременно не будут усилены и другие компетентные структуры, включая органы внутреннего и внешнего контроля, полицию и суды. Техническая помощь должна предназначаться, в первую очередь, для различных государственных учреждений, хотя частный сектор, гражданское общество и средства массовой информации также имеют немаловажное значение. Таким образом, большинство антикоррупционных мер требует объединения различных интересов в одном направлении на протяжении ряда лет¹⁵.

31. Необходимо отметить, что готовность к сотрудничеству для достижения национальных целей в области борьбы с коррупцией могут проявлять многие государственные структуры. В то же самое время они могут соперничать друг с другом за предоставление финансовых ресурсов. В этой сложной ситуации международное сотрудничество и политическая поддержка со стороны доноров могут служить важным стимулом для повышения эффективности отдельных инициатив. Однако при этом необходимо следить за тем, чтобы не получить обратного эффекта в результате искажения смысла или смещения акцентов политики конкретной страны. Например, поддержка временных подразделений по борьбе с коррупцией, созданных при органах исполнительной власти, может дать хороший импульс антикоррупционной деятельности в одной стране, но

¹³ B. Hamm and B. Ludermann, "Bestandaufnahme und Empfehlungen zur Strategie eines geplanten 'Kompetenzkerns Korruptionsbekämpfung'" (Overview and recommendations for a strategy of a planned focus issue on the fight against corruption) (Eschborn, Germany, German Agency for Technical Cooperation, 2006).

¹⁴ J. Anger, *Anti-Corruption Strategies in Development Cooperation*, Corruption Working Paper No. 3 (Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency, 2004).

¹⁵ Например, сотрудничество между публичными органами и частными предприятиями стало залогом успеха реформы системы государственных закупок, а сотрудничество между гражданским обществом, средствами массовой информации и научными кругами играет важную роль в улучшении доступа к информации в ряде развивающихся стран.

привести лишь к краткосрочным результатам в других странах, поскольку такие подразделения могут исчезнуть вместе с создавшим их правительством. Для повышения эффективности своих решений донорам следует делиться друг с другом результатами своих диагностических исследований, информацией и оценочными данными. Согласование усилий является важным фактором для того, чтобы с выгодой использовать динамику естественной конкуренции и взаимодействия между национальными структурами, являющимися потенциальными получателями помощи для борьбы с коррупцией

32. В статье 5 Конвенции говорится о том, что государства-участники должны проводить эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции. Эта статья имеет огромное значение, так как в ней подчеркивается, что инициативы по борьбе с коррупцией должны затрагивать все секторы системы государственного управления страны и входящие в нее учреждения и что содействие таким инициативам могут оказывать самые разнообразные государственные и частные структуры, преследующие разные, зачастую противоречащие и порой меняющиеся политические цели. Как уже отмечалось выше, такие стратегии и меры могут дополнять и подкреплять друг друга и даже соперничать между собой, а их динамика и эффективность зависят от более широкого контекста проблем в области управления, зачастую изменчивых политических приоритетов, а также потенциала, воли и возможностей заинтересованных сторон.

33. До настоящего времени значительные усилия вкладывались в разработку практических рекомендаций и методических указаний относительно того, какие элементы должны включать в себя стратегии, программы и меры борьбы с коррупцией. Однако такие рекомендации в основном носили директивный характер, а некоторые из лежащих в их основе принципов в последнее время были поставлены под сомнение¹⁶. Много внимания уделялось также вопросам разработки стратегий и механизмов борьбы с коррупцией. Вопросам же осуществления таких стратегий, при всей их важности, должного внимания не уделялось. Довольно часто координация деятельности на межведомственном уровне происходит с большим трудом, политические стимулы партнеров меняются, а развитие институционального потенциала требует значительных финансовых и технических ресурсов¹⁷. Нельзя упускать из виду динамику

¹⁶ А. Шах и М. Шахтер отмечают, что в условиях разгула коррупции оказание поддержки антикоррупционным ведомствам или информационно-пропагандистским кампаниям позволяет добиться лишь ограниченного эффекта и что вместо этого основные усилия следует направлять на решение глубинных проблем в сфере управления (Anwar Shah and Mark Schachter, "Combating corruption: look before you leap", *Finance and Development*, vol. 41, No. 4 (2004)). Критике была подвергнута также тенденция уделять слишком много внимания пропагандистской работе на том основании, что она ведет лишь к формированию атмосферы цинизма в обществе; под вопрос была также поставлена целесообразность создания широких коалиций ввиду их неустойчивого характера (Martin Tisné and Daniel Smilov, *From the Ground Up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeastern Europe* (Budapest, Central European University, 2004)).

¹⁷ Например, довольно часто после принятия нового закона или внесения необходимой поправки происходит ослабление политического давления. Вместе с тем для практического осуществления соответствующих мер требуется разработка административных правил, положений и процедур, а также развитие потенциала всего государственного аппарата, а в некоторых случаях также гражданского общества и субъектов экономической деятельности.

многообразия заинтересованных сторон, влияние политической ситуации и возникновение новых потребностей в развитии потенциала.

34. Для успешного предупреждения, выявления, расследования и наказания коррупционных деяний необходимо, чтобы все заинтересованные ведомства работали во взаимодействии друг с другом и имели общий доступ к информационным потокам. Однако работа в области борьбы с коррупцией зачастую страдает от узковедомственных подходов, ориентированных на укрепление потенциала отдельных ведомств в ущерб развитию межведомственного сотрудничества и координации. О таком положении дел говорит, в частности, тот факт, что одна из наиболее часто встречающихся рекомендаций Механизма по наблюдению за осуществлением Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией (E/1996/99) касается необходимости укрепления высших контрольных органов в государствах Латинской Америки путем создания межведомственных координационных механизмов¹⁸.

V. Соображения, которые необходимо учитывать при оказании технической помощи

35. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции подкрепляет другие текущие инициативы доноров в области противодействия коррупции. Лежащий в основе Конвенции комплексный подход нашел отражение, в частности, в проекте принципов деятельности доноров в области борьбы с коррупцией, который был подготовлен Сетью по вопросам управления и в котором говорится о необходимости решения проблемы коррупции как со стороны предложения, так и со стороны спроса. С положениями Конвенции согласуется и повестка дня, определенная в Парижской декларации, поскольку Конвенция служит согласованной и отвечающей общепринятым международным нормам основой для оказания помощи. Предусмотренные в Конвенции меры по предупреждению коррупции соответствуют общепризнанным принципам надлежащего управления. В то же самое время предусмотренные в ней меры наказания и международной правовой помощи дополняют международные соглашения в таких областях, как борьба с отмыванием денежных средств, транснациональным подкупом и мошенничеством, и включают криминализацию таких общественно-опасных деяний, как подкуп должностных лиц публичных международных организаций и подкуп в частном секторе, а также предусматривают установление ответственности юридических лиц.

36. В Конвенции говорится, что государства-участники обязаны активизировать сотрудничество на различных уровнях с развивающимися странами в целях укрепления возможностей этих стран в области предупреждения коррупции и борьбы с ней. Конвенция сама служит согласованной на международном уровне основой для организации таких усилий. Однако, как уже отмечалось выше, концептуальную основу не следует путать со схемой действий. Единой схемы реформ не существует, руководству

¹⁸ Organization of American States, *Hemispheric Report on the First Round of Review of the Committee of Experts of the Mechanism for Follow-up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption (MESICIC)* (Washington, D.C., OAS, 31 March 2006).

каждой страны следует определить собственные приоритеты и последовательность мер, необходимых для их осуществления.

А. Включение антикоррупционных инициатив в общий контекст реформ в области управления

37. Инициативы по борьбе с коррупцией являются важным фактором для достижения таких более масштабных целей в области развития, как создание отлаженных политических систем, экономическое развитие, доступ к правосудию, верховенство права, здравоохранение и образование. По этой, а также по приведенным ниже причинам крайне важно обеспечить, чтобы мероприятия по борьбе с коррупцией вписывались в более широкие рамки реформ в области управления.

38. Во-первых, коррупция зачастую является серьезным фактором риска для успешного осуществления более масштабных реформ в области управления. В связи с этим крайне важно своевременно определять, какие виды и формы коррупционных деяний могут поставить под угрозу проведение основных реформ в конкретной стране, и принимать надлежащие меры по снижению риска.

39. Во-вторых, борьба с коррупцией является лишь одной, и часто не самой приоритетной из задач, стоящих на повестке дня правительств, и ей приходится делить внимание и ресурсы со множеством других реформ и мер. В связи с этим установление тесной взаимосвязи между борьбой с коррупцией и другими реформами в области управления не только позволит повысить эффективность таких реформ, но и увеличит шансы на достижение успеха в области борьбы с коррупцией.

40. В-третьих, ответственность и отчетность за осуществление антикоррупционных мероприятий должны лежать на компетентном органе или органах, наделенных соответствующими политико-административными полномочиями для проведения таких реформ. Поскольку многие меры по предупреждению коррупции затрагивают все структуры государственной власти, внедрение кодексов поведения, например, должно проходить не только в рамках реформы гражданской службы в целом, но и в рамках реформирования каждого государственного ведомства.

41. В-четвертых, объемы ресурсов, которые могут быть выделены на борьбу с коррупцией, не беспредельны. В связи с этим при разработке антикоррупционных стратегий следует учитывать, в каких областях возможно достижение синергетического эффекта, использовать потенциал других приоритетных стратегий и следить за тем, чтобы борьба с коррупцией, как модная тема, не отвлекала на себя внимание и ресурсы, необходимые для осуществления более важных задач государственной политики.

В. Разработка поэтапного подхода к осуществлению Конвенции на основе стратегического видения

42. Поскольку в Конвенции предусмотрен весьма широкий спектр положений, касающихся предупреждения коррупции и наказания за нее, их полное выполнение станет сложной задачей для подавляющего большинства государств-участников во всем мире. Масштабы и сложность этой задачи будут значительно различаться от страны к стране в зависимости от того, насколько нормативно-правовые системы этих стран уже соответствуют положениям Конвенции и насколько эти нормы фактически осуществляются на практике.

43. Техническая помощь должна предоставляться с той целью, чтобы помочь государствам-участникам выработать стратегическое видение оптимальных путей решения специфических для их стран проблем коррупции в долгосрочной перспективе. С учетом того, что быстрого способа решения проблемы коррупции на системном и поведенческом уровнях не существует, такая стратегическая концепция должна быть рассчитана на одно-два десятилетия. Это не означает, что добиться значительных изменений и реформ в краткосрочной перспективе невозможно, а скорее говорит о необходимости реалистично подходить к решению глубоко укоренившихся проблем.

44. Донорам следует развивать диалог с правительствами и гражданским обществом относительно мер, необходимых для выполнения предусмотренных в Конвенции норм, и оказывать содействие разработке четких планов, в которых должно быть ясно указано, кто отвечает за реализацию антикоррупционных программ и контроль за их осуществлением. Руководством для государственных органов и общим стандартом и ориентиром для деятельности доноров могут служить общенациональные планы и стратегии в области борьбы с коррупцией¹⁹. Также представляется целесообразным создание внутреннего обзорного механизма, который будет служить для определения первоочередности задач с учетом изменения приоритетов государственной политики и позволит вносить необходимые коррективы и выявлять новые возможности в области борьбы с коррупцией.

С. Поддержка национальных координационных механизмов

45. Инициативы по борьбе с коррупцией обычно охватывают самые разные аспекты государственной деятельности, включая общее управление, управление финансовой деятельностью, реформирование государственного сектора, реформу судебной системы, здравоохранение и образование. Важным фактором для успешной реализации столь широкого спектра мероприятий, проводимых по линии разных учреждений, является обеспечение межведомственной координации. В тех странах, в которых созданы специальные государственные органы по противодействию коррупции, эта задача обычно возлагается на них. В других странах для этих целей могут создаваться межведомственные комитеты

¹⁹ Lara Green, George Larbi and Michael Hubbard, *Cooperating against Corruption: a Review of In-country Donor Coordination in Africa against Corruption*, final report commissioned by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Department for International Development, Policy Division Anti-Corruption Team (February 2005).

или другие координационные механизмы. Независимо от выбранной схемы, в подавляющем большинстве стран механизмы координации являются малоэффективными, в некоторых случаях из-за неудачных методов координации, в других – из-за нехватки людских и финансовых ресурсов.

46. Международным партнерам по процессу развития следует серьезно проанализировать эти недостатки и заняться поиском продуктивных подходов для оказания поддержки существующим национальным координационным механизмам. Хотя форма такой поддержки будет значительно различаться в зависимости от конкретной страны, донорам пора уже сейчас задуматься об оказании такой поддержки и начать откладывать на эти цели необходимые ресурсы.

47. Наконец, в ряде стран, особенно в странах, выделяющих значительные средства на цели сотрудничества в области развития, созданы консультативные группы для поощрения диалога по вопросам политики, координации деятельности и содействия осуществлению инициатив по совместному финансированию. Единой схемы распределения ответственности за координацию антикоррупционной деятельности в рамках таких механизмов пока не выработано. Однако существует целый ряд важных вопросов, которые необходимо решать на уровне отдельных стран с учетом особенностей местной политической культуры и уже существующих государственных институтов. В частности: следует ли создавать отдельную группу по вопросам борьбы с коррупцией или же поручить рассмотрение этих вопросов консультативным группам, созданным для координации деятельности в других секторах, например в области управления; как добиться эффективной работы такой группы; кто должен ее возглавлять и имеется ли возможность для разделения обязанностей между ее членами²⁰. Учитывая огромное разнообразие мероприятий и вопросов, которыми должны заниматься такие консультативные группы, донорам следует обеспечивать их достаточным количеством квалифицированных кадров.

D. Анализ текущих проектов и выявление пробелов

48. Во многих случаях инициативы по борьбе с коррупцией могут быть включены в рамки других программ в области развития, при этом зачастую в косвенной форме. В качестве первого шага доноры могли бы проанализировать, насколько актуальными для осуществления Конвенции могут быть другие программы, финансируемые за счет предоставляемых в порядке помощи средств. Установив взаимосвязь между текущими мероприятиями и Конвенцией, доноры смогут укрепить не только собственную позицию, но и позицию всех сторонников реформ при обсуждении различных вопросов с государством. Такая работа будет способствовать также улучшению координации усилий и позволит избежать их дублирования²¹.

²⁰ Ibid.

²¹ Помочь такой работе может создание баз данных для регулярного обмена информацией о завершенных, текущих и планируемых проектах и программах технического сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней или, в более общем плане, в области совершенствования систем управления. Примером может служить работа, проводимая Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности от имени

Е. Создание долгосрочного институционального и человеческого потенциала

49. Наиболее сложные задачи в области борьбы с коррупцией бывают связаны не столько с внесением изменений в законодательство или принятием новых законов, сколько с созданием в государстве необходимого потенциала для эффективного применения такого законодательства на практике и обеспечения его соблюдения. Передовое антикоррупционное законодательство принято в целом ряде стран – часто благодаря международной технической помощи, иногда в результате высокого развития правовой культуры, однако во многих из них государственные структуры не были адаптированы должным образом, многочисленные правовые нормы из разных эпох противоречат друг другу, а организационная культура и поведение государственных служащих не изменились. Кроме того, до последнего времени техническая помощь была в основном направлена на подготовку кадров, подготовку рекомендаций по вопросам политики и оказание технического содействия в разработке конкретных антикоррупционных мер, тогда как вопросам осуществления и, в частности, укрепления потенциала государственных органов уделялось относительно мало внимания.

50. Для того чтобы деятельность по предупреждению коррупции и борьбе с ней была эффективной, международное сообщество должно осознать, что одним из главных факторов успеха такой деятельности является долгосрочное развитие институционального потенциала. Такой подход может показаться менее привлекательным, чем содействие разработке антикоррупционных мер и подготовке кадров, от которых можно сразу получить конкретные результаты. Однако внимание пора переключить на достижение общих результатов и долгосрочного эффекта, а для этого необходимо создание хорошо отлаженных государственных институтов и формирование культуры честности и неподкупности среди гражданских служащих. Важным условием для достижения этого результата является совершенствование кадровой политики в секторе гражданской службы, в том числе обеспечение лучшей приемлемости на должностях, требующих наличия специальной квалификации.

51. Развитие потенциала не должно ограничиваться лишь оказанием финансовой и технической поддержки органам по противодействию коррупции. Больше внимания необходимо уделять также повышению добросовестности других ключевых органов и укреплению их институционального потенциала в области предупреждения коррупции и борьбы с ней в соответствии с национальной программой реформ. Например, если основным направлением политики страны является реформа публичной системы финансового управления и системы правосудия, то одним из важных аспектов стратегии институционального развития министерства финансов, высших ревизионных учреждений, министерства юстиции, генеральной прокуратуры и судебной системы должно стать укрепление добросовестности, прозрачности и подотчетности с особым упором на недопущение возможностей для коррупции. Вспомогательные меры могут включать предоставление консультантов и

членов Международной группы для координации борьбы с коррупцией и Ресурсного центра по борьбе с коррупцией (U4).

наставников для оказания правительственным учреждениям на долгосрочной основе практической технической помощи, установление более четкой взаимосвязи между мерами институционального развития и внутриведомственными инициативами по укреплению честности, неподкупности и подотчетности²² и увеличение объема ресурсов, выделяемых на осуществление и контроль за соблюдением кодексов поведения и стандартов профессиональной этики. Наконец, следует также рассмотреть вопрос о создании или развитии национальных учебных заведений, в частности вузов для обучения и подготовки кадровых сотрудников государственной службы.

F. Разработка политики на основе исследований и анализа

52. Исследование и анализ проблем коррупции служит основой для разработки рациональной политики и исходным пунктом в осуществлении реформ. Этот факт широко признан партнерами по процессу развития и был отражен в их практических рекомендациях по разработке стратегий борьбы с коррупцией. Однако для ситуации на местах по-прежнему характерно отсутствие прочной базы знаний.

53. Спрос на проведение исследований может легко превысить имеющийся или допустимый объем средств и превратиться в самоцель. Чтобы этого не допустить, партнеры по процессу развития могли бы помочь правительству, организациям гражданского общества, средствам массовой информации, профессиональным организациям и частному сектору достичь общего соглашения относительно национальной программы исследований.

G. Укрепление национального потенциала в области контроля и оценки

54. Отсутствие прочного потенциала для осуществления контроля и оценки является общей проблемой. Довольно часто системы сбора данных бывают ненадежны и не отлажены, национальные статистические агентства работают неэффективно, а государственные учреждения не всегда уделяют достаточно внимания обработке, систематизации, хранению и распространению готовящейся ими информации. Отсутствие институционального потенциала в данной области негативно сказывается на качестве и эффективности государственной политики, в частности в области борьбы с коррупцией.

55. В то же самое время у партнеров по процессу развития обычно есть механизмы для контроля за реализацией и оценки эффективности антикоррупционных проектов, осуществляемых при их поддержке. Однако в основе таких механизмов часто лежат показатели и критерии, представляющие интерес больше для центральных органов, чем для действующих лиц на местах, которые занимаются осуществлением более широкомасштабных стратегий, в рамки которых, по идее, должны вписываться такие проекты. Кроме того,

²² Например, создание внутриведомственных механизмов отчетности и надзора, разработка кодексов поведения, проведение учебных курсов по вопросам профессиональной этики, принятие уставов потребителей услуг, разработка механизмов рассмотрения жалоб, принятие дисциплинарных мер и анализ поступающих жалоб.

несмотря на усилия доноров по повышению прозрачности такой информации, ее объективная оценка по-прежнему вызывает сложности. С учетом такой ситуации техническая помощь для осуществления Конвенции должна также включать укрепление национального потенциала в области контроля и оценки.

Н. Расширение круга заинтересованных участников

56. В любой стране возможности для коррупции разнообразны и могут возникать в разных секторах государственной политической системы, на разных этапах процесса принятия решений и оказания услуг, а, следовательно, затрагивают широкий круг лиц. На начальных этапах борьба с коррупцией носила технократический характер и была направлена в основном на реформирование гражданской службы и укрепление контрольно-наблюдательных и пропагандистских функций гражданского общества. Ключевая роль частного сектора была признана лишь позднее. В последнее время были признаны и политические аспекты проблемы коррупции в результате расширения работы с законодательными органами и другими политическими субъектами. К участию в борьбе с коррупцией, безусловно, привлекаются и другие заинтересованные стороны. Однако, как представляется, существует необходимость активизировать и стимулировать антикоррупционную работу среди более широкого круга действующих лиц.

57. До настоящего времени в рамках сотрудничества в области борьбы с коррупцией основной акцент делался на создание коалиций в целях объединения разрозненных групп и заинтересованных участников и придание им большего политического веса. В дополнение к созданию всеобъемлющих антикоррупционных коалиций можно объединять интересы и усилия и вокруг более конкретных целей, например для борьбы с коррупцией в определенном секторе.

I. Включение Конвенции в программы обучения и профессиональной подготовки

58. Перспективы эффективного и последовательного осуществления Конвенции будут во многом зависеть от приверженности различных действующих лиц в конкретной стране воплощению этого правового обязательства в реальную практику. Для этого положения Конвенции должны быть знакомы гораздо более широкому кругу людей.

59. Полезным шагом в этом направлении могло бы стать оказание международной поддержки разработке удобных, практических и основанных на конкретных примерах учебных модулей по вопросам осуществления Конвенции. Такие модули должны быть адаптированы для разной целевой аудитории, включая сотрудников государственных учреждений, органов юстиции, высших ревизионных учреждений, законодательных органов, представителей гражданского общества, средств массовой информации и частного сектора, а также сотрудников международных организаций, занимающихся вопросами развития. Такая подготовка должна быть направлена не только на повышение

осведомленности, но и на усиление заинтересованности в реформах и приверженности их осуществлению.

60. Информационно-пропагандистская и просветительская работа необходима, в частности, для того чтобы обеспечить включение положений Конвенции в рамки общих проектов сотрудничества в области развития. Для достижения этой цели большое значение имеет надлежащее обучение и подготовка сотрудников внутри самих организаций-доноров.

Ж. Поощрение отраслевых подходов: совпадение предложения спроса на реформы

61. С недавнего времени сотрудничество в области борьбы с коррупцией стало учитывать особую подверженность коррупции отдельных отраслей деятельности, таких, как здравоохранение, строительство и правосудие. Решение проблемы уязвимости перед коррупцией в рамках отдельных отраслей может дать новые или дополнительные преимущества для антикоррупционной деятельности в целом. Ответственность и отчетность за осуществление отраслевых антикоррупционных инициатив будет сосредоточена в руках отраслевых государственных ведомств. Сотрудничество и техническая помощь должны быть ориентированы на государственные учреждения, работающие в данном секторе, а также на заинтересованные круги, клиентов и организации гражданского общества. Конкретные мероприятия могут включать: а) проведение оценки риска уязвимости отрасли перед проблемами коррупции и разработка соответствующих планов мер по снижению риска, ответственность за осуществление которых возложена на соответствующие государственные ведомства; б) осуществление внутриведомственных инициатив по обеспечению честности и неподкупности сотрудников, включая разработку и контроль за соблюдением кодексов поведения, стратегий внутриведомственной и межведомственной связи, механизмов внутреннего контроля, а также разработку многоуровневой системы подотчетности для руководителей всех звеньев; в) поощрение участия организаций частного сектора, связанных с данной отраслью; г) оказание поддержки связанным с отраслью профессиональным объединениям, организациям гражданского общества и группам клиентов в целях развития или укрепления их потенциала в области пропаганды, просвещения и контроля.

К. Сотрудничество и координация деятельности партнеров, занимающихся вопросами развития

62. Как уже отмечалось выше, Конвенция служит всеобъемлющей основой, позволяющей наладить эффективное международное сотрудничество и техническую помощь для осуществления инициатив по борьбе с коррупцией, особенно при условии полного понимания и учета различных исходных политических установок. Разработанные КПП принципы согласования и гармонизации деятельности устанавливают общий план действий для правительств и партнеров по процессу развития. Кроме того, они призваны укрепить потенциал правительств за счет использования правительственных

структур и сокращения "чрезмерного скопления доноров" благодаря лучшей координации их деятельности.

63. Хотя разработанные КПП "Принципы оказания эффективной помощи" являются символом совместной политической воли, динамика ситуации может быть весьма сложной, и именно она во многом определяет реальную степень и характер сотрудничества доноров в области борьбы с коррупцией. Координация деятельности доноров затрудняется в том случае, если в стране отсутствуют значительные правительственные инициативы, которым можно было бы оказать совместную поддержку. Аналогичным образом, если центральные органы организаций-доноров не уделяют приоритетного внимания вопросам взаимодействия, то для такого взаимодействия не будет стимулов и внутри страны²³.

64. В качестве первого шага на пути к расширению сотрудничества можно было бы выделить небольшую группу доноров, имеющих общие приоритеты и хорошие рабочие взаимоотношения. Такие группы могли бы заниматься совместной разработкой программ, обмениваться информацией и ресурсами, организовывать совместные учебные курсы, разрабатывать совместные стратегии и методики и принимать общие меры.

L. Разработка совместного подхода к борьбе с коррупцией, ориентированного на потребности стран

65. Широко признано, что единичные и несогласованные меры по борьбе с коррупцией не дают результатов. Вместо этого требуется разработка антикоррупционных стратегий, рассчитанных на конкретные страны, учитывающих характерные для них проблемы коррупции и особенности политической культуры и интегрированных в общий национальный план развития. Не вызывает сомнения, что техническая помощь должна оказываться с учетом таких национальных стратегий или планов. Согласно проекту принципов КСР, касающихся действий доноров в области борьбы с коррупцией, партнерам по процессу развития следует разрабатывать общие подходы к борьбе с коррупцией, которые должны быть согласованы с заинтересованными правительствами и быть основаны на приверженности осуществлению Конвенции. Повышению эффективности и действенности международного сотрудничества могла бы способствовать разработка общего подхода к борьбе с коррупцией, пользующегося широкой поддержкой международного сообщества. Такой подход позволил бы избежать дублирования, точнее разграничить ответственность за оказание помощи, повысить целенаправленность мер и донести единую позицию до всех партнеров. Кроме того, он позволил бы избежать непродуктивную конкуренцию за предоставление средств. В качестве первого шага к разработке совместных концепций деятельности на местах партнерам по процессу развития следует провести совместную диагностику и анализ проблем в области борьбы с коррупцией в конкретной стране.

²³ Green, Larbi and Hubbard, op.cit.

М. Поощрение подотчетности доноров путем обеспечения прозрачности в рамках сотрудничества доноров

66. Обеспечение прозрачности в рамках сотрудничества доноров и технической помощи для осуществления инициатив в области борьбы с коррупцией имеет огромное значение по целому ряду причин. Наличие доступа к информации об антикоррупционных проектах, финансируемых на средства доноров, их целях и имеющихся ресурсах способствуют: а) координации действий доноров и партнеров, б) обеспечению равных условий для здоровой конкуренции за предоставление средств, в) контролю за ходом осуществления проектов и д) оценки их результатов. Деятельность доноров должна отражать стандарты поведения, которые они стремятся привить в странах-партнерах, и служить для них четким примером.

67. В связи с этим доноры должны следить за тем, чтобы практическая работа их организаций соответствовала стандартам, предусмотренным Конвенцией, и в частности требованиям о прозрачности информации. Кроме того, им следует обеспечивать опубликование информации о процессах принятия решений, а также о решениях, затрагивающих интересы населения (статья 10). Другие положения Конвенции, имеющие отношение к повышению добросовестности и подотчетности учреждений-доноров, касаются необходимости разработки кодексов поведения, создания прозрачной системы набора и продвижения по службе сотрудников на основе безупречности их работы, обеспечения прозрачности механизмов финансового управления и ревизии, защиты лиц, предоставляющих сведения о случаях коррупции, и привлечения гражданского общества к выработке политики.

68. В последние годы ряд организаций включают антикоррупционную проблематику в рамки всех программ и проектов, осуществляемых при их поддержке в разных сферах сотрудничества в области развития. Как показывает опыт Норвежского агентства по сотрудничеству в целях развития, Министерства международного развития (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Всемирного банка и Межамериканского банка развития, для обеспечения реализации таких мер на практике организациям требуется выделять значительные ресурсы. В рамках организации, например, должна быть создана независимая группа, которая должна быть наделена специальными полномочиями и иметь политическую поддержку для решения проблем коррупции как внутри, так и за пределами организации-донора. Такая группа должна иметь свой бюджет и стратегию деятельности, которая должна быть рассчитана на несколько лет и содержать план работы с указанием конкретных и измеримых целей.

Н. Поиск возможностей для совместного финансирования

69. Несмотря на то, что действия доноров стали более согласованными, международное сотрудничество и техническая помощь в области борьбы с коррупцией по-прежнему довольно часто страдают от нескоординированности и фрагментарности, а многие организации продолжают работать на двустороннем уровне в относительной оторванности друг от друга. Такая ситуация сложилась по ряду причин, включая расхождения в установках, полученных от

центральных органов соответствующих организаций, различия в механизмах финансирования (от бюджетного и отраслевого до внебюджетного), а также отсутствие механизмов координации.

70. Преодолеть эти трудности можно было бы, в частности, путем создания совместных "фондов прозрачности", предназначенных для финансирования антикоррупционных мероприятий, разработанных на национальном уровне. Управление такими фондами могло бы осуществляться независимыми структурами, в состав которых могли бы входить представители правительства и организаций-доноров, а в соответствующих случаях также представители гражданского общества. Для обеспечения устойчивости антикоррупционной деятельности финансовые обязательства в отношении таких целевых фондов должны носить, как минимум, среднесрочный характер. Особое внимание при этом необходимо уделять внедрению схем совместного финансирования, предусматривающих постепенное увеличение доли средств, выделяемых национальным правительством в подтверждение его политической приверженности антикоррупционным реформам. За основу такой деятельности можно взять опыт, накопленный Совместным фондом в интересах прозрачности Никарагуа и Партнерством за реформу системы управления Индонезии.

О. Обеспечение долгосрочности обязательств для преодоления проблем, связанных со сменой правительства

71. При своем приходе к власти новое правительство вправе принять новую государственную программу и утвердить новый набор приоритетов, в число которых может входить, а может и не входить борьба с коррупцией. Смена политических циклов неизбежно влияет на преемственность и направление антикоррупционной политики страны. Несмотря на то, что для достижения устойчивых перемен борьба с коррупцией должна носить долгосрочный характер, работа, начатая одним правительством, может оказаться прерванной на полпути. Итогом такой политики будет не только пустая трата средств и людских ресурсов, но и рост разочарования среди заинтересованных участников, вынужденных приспосабливаться к постоянно меняющимся приоритетам.

72. К проблеме смены политических циклов необходимо подходить конструктивно и стараться найти компромисс между законным правом на изменение государственных программ и необходимостью стабильной поддержки текущей деятельности по борьбе с коррупцией. Достижению этой цели могло бы способствовать создание вышеупомянутых "фондов прозрачности" при том условии, что они будут продуманы соответствующим образом.

Р. Пропаганда Конвенции "у себя дома"

73. Организациям-донорам следует добиваться ратификации и осуществления Конвенции и "у себя дома", поскольку они не смогут вести реального диалога по вопросам коррупции, пока их собственные правительства будут потворствовать этой проблеме. Конвенция должна стимулировать повышение согласованности антикоррупционной политики, проводимой учреждениями по оказанию помощи в целях развития, правоохранительными и внешнеполитическими ведомствами.

Участники процесса развития должны наладить контакты со своими коллегами из соответствующих министерств в их собственных странах для обеспечения соблюдения Конвенции во всех структурах государственной власти. Крайне важно, чтобы страны-доноры учитывали и международные факторы коррупции и проводили соответствующую профилактическую работу совместно с частным сектором как внутри страны, так и в странах-партнерах.

74. В связи с этим особой поддержки донорских учреждений заслуживают такие международные инициативы, как Инициатива по обеспечению транспарентности в добывающих отраслях промышленности, Сеть по вопросам добросовестности в секторе водного хозяйства и Инициатива в отношении глобального договора, притом такая поддержка должна оказываться как на международном уровне, так и на уровне стран, участвующих в их осуществлении.

VI. Обеспечение согласованности и последовательности действий: роль Конференции

75. В последние несколько лет постепенное осознание проблем в области управления и борьбы с коррупцией, с которыми приходится сталкиваться организациям, оказывающим помощь в целях развития, а также вступление в силу Конвенции против коррупции привели к значительной активизации усилий, направленных на обеспечение нового уровня последовательности и согласованности деятельности, связанной с планированием и оказанием помощи в целях развития. Наиболее заметная работа в данном направлении была проделана Комитетом по оказанию помощи в области развития в рамках его сети по вопросам управления (см. пункт 21 выше). Деятельность Сети достойна высокой оценки и заслуживает поощрения и поддержки, необходимой для осуществления ее масштабной программы работы. Для того чтобы повысить эффективность этих усилий, необходимо обеспечить, чтобы Комитет и Сеть могли принимать полноценное участие в работе Конференции, а Конференция получила возможность в полной мере выполнять свою функцию обеспечения согласованности и последовательности действий, возложенную на нее согласно Конвенции.

76. В силу самой своей природы и всеобъемлемости своего мандата Конференция имеет уникальную возможность служить форумом для активного диалога между партнерами по процессу развития. В рамках Конференции партнеры по вопросам развития могут обмениваться рекомендациями и информацией, знакомиться с проблемами и успехами, согласовывать приоритеты, оценивать достигнутый прогресс, а также совместно добиваться успеха общих усилий. Конференция обеспечивает еще одно преимущество. Она позволяет более старым членам сообщества доноров вести конструктивный диалог с новыми донорами, не все из которых являются членами таких сложившихся механизмов, как КПП. Такой диалог является важным шагом на пути к определению четких и прагматических совместных целей, разделяемых всеми членами сообщества доноров в рамках общей консенсусной основы, заложенной в Конвенции. Такой диалог ценен еще и тем, что он позволяет избежать расстройств планов сообщества доноров, согласованных в рамках

существующих механизмов, в результате действий новых доноров, приоритеты которых были установлены за рамками таких механизмов.

77. Не менее важным аспектом последовательного и согласованного подхода является внутренняя координация. Благодаря своему широкому охвату Конференция позволяет обеспечивать такую координацию, так как участие в ее работе принимают представители самых разных областей государственной власти. Взаимодействие между такими представителями, а также неизбежная необходимость выработки единой государственной позиции помогут избежать возникновения ситуаций, когда различные государственные ведомства абсолютно по-разному подходят к одним и тем же вопросам. Оно будет также способствовать достижению национального консенсуса относительно приоритетов и задач, на которые должна быть направлена помощь в целях развития.

78. Конференция служит местом встречи для двусторонних и многосторонних доноров и может помочь им в выработке общей платформы действий. Характер Конференции, а также тот факт, что основные направления ее работы в обозримом будущем, вероятней всего, будут связаны с обзором хода осуществления Конвенции и оказанием технической помощи, предоставляют уникальную возможность для выработки такой платформы в условиях, когда имеется четко определенная и согласованная цель, а единственная задача состоит в том, чтобы обеспечить рациональное и эффективное использование ресурсов и усилий, необходимых для ее достижения.

79. Наконец, взаимодействие и активный диалог между различными группами экспертов в рамках Конференции должны способствовать формированию подходов, которые заставят сообщество доноров отойти от представлений, бытовавших в прошлом. Это должно привести к тому, что важность антикоррупционных элементов и потенциал антикоррупционных мер для программ в области развития будут полностью осознаны и учтены, а для их реализации будут привлекаться необходимые специалисты.

VII. Рекомендации

80. Достичь успеха в осуществлении Конвенции и добиться ее соблюдения при оказании помощи в целях развития можно лишь в долгосрочной перспективе. Для достижения таких результатов требуются настойчивые усилия и непоколебимая приверженность делу. Однако для этого необходимо, чтобы вопросы борьбы с коррупцией и далее занимали одно из центральных мест на внутривнутриполитической и международной повестке дня. Донорам следует обеспечивать – с помощью соответствующих механизмов и гарантий, чтобы вновь возникающие проблемы не отодвигали на второй план борьбу с коррупцией и не отвлекали на себя ресурсы, предназначенные для этих целей. Партнерам по процессу развития следует добиваться повышения политической и общественной заинтересованности и расширения поддержки институциональных и структурных реформ и общей цели сокращения масштабов коррупции.

81. Одним словом, полное осуществление Конвенции развивающимися и развитыми странами откроет широкие перспективы для совершенствования

систем управления как на национальном, так и на общемировом уровне и в то же время позволит создать более открытые условия для деятельности частного сектора. По мере увеличения числа стран, ратифицировавших Конвенцию и начавших осуществлять ее положения, будет появляться все больше областей, в которых возможно достижение синергетического эффекта, и все больше стимулов для более тщательного осуществления Конвенции.

82. Задачи, стоящие перед теми, кто будет осуществлять Конвенцию и оказывать техническую помощь, сформулированы в статье 1, в которой перечислены следующие цели Конвенции и направления предстоящей работы: а) содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; б) поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятие мер по возвращению активов; с) поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

83. В Конвенции отражены оптимальные виды практики и многолетний опыт, который был накоплен в процессе осуществления инициатив по борьбе с коррупцией и который говорит о том, что без всеобъемлющего подхода, которому всецело привержено международное сообщество, организации-доноры, все правительственные структуры, частный сектор и общество, выполнение данной задачи невозможно. Многим странам придется коренным образом реформировать и реструктурировать систему управления в государственном и частном секторах. Без надлежащего управления коррупция будет и далее представлять серьезную проблему, даже если в стране принято современное законодательство о борьбе с отмыванием денежных средств и созданы эффективные механизмы конфискации.

84. Сложности, связанные с осуществлением Конвенции, в полной мере признаются в публичных заявлениях и документах, но далеко не всегда на практике. Хотя необходимость в технической помощи и поддержке широко признана, а требование о ее оказании включено в Конвенцию, текущий и прогнозируемый спрос на такую помощь превосходит имеющиеся возможности. Вместе с тем квалифицированная техническая помощь и глубокое понимание национальной специфики являются непременным условием успеха всего предприятия.

85. Долгосрочные инвестиции, которые неизбежно придется вкладывать в осуществление Конвенции и ее актуализацию в рамках мероприятий по содействию развитию и росту, должны быть направлены на формирование необходимых навыков, знаний и опыта. Необходимо прилагать целенаправленные усилия для обеспечения последовательности и точности при разработке методик, учебных материалов и подходов к решению проблем в соответствии со спецификой, потребностями и традициями государств. Одной из самых приоритетных задач должна стать подготовка кадров, которые будут руководить разработкой и проведением реформ на национальном уровне. В то же самое время необходимо уделять достаточные ресурсы на обучение нового поколения экспертов и специалистов-практиков, обладающих необходимыми знаниями для осуществления всего комплекса предусмотренных в Конвенции мер.

86. Техническая помощь включает не только предоставление технических рекомендаций и передачу знаний и опыта. Во многих случаях она предполагает также поддержку структурных изменений и культурных сдвигов. Выработка стратегии, определение приоритетов, последовательности и сроков реформ должны осуществляться на систематизированной основе и должным образом учитывать местную специфику. Знания, опыт и обмен информацией сегодня важны как никогда, ведь возможность объединить устремления и цели стран Севера и Юга выпадает не так часто. В связи с этим нельзя недооценивать роль негосударственных действующих лиц, гражданского общества, научных кругов и исследовательских учреждений, которые вносят свой вклад в глобальные усилия, помогая абстрагироваться от сиюминутных обстоятельств, с тем чтобы лучше понять существующие проблемы и их взаимосвязь, найти устойчивые методы их решения на основе общепринятых знаний, применить такие решения на практике и принять участие в их осуществлении. Научное сообщество призвано формулировать проблемы, вдохновлять и просвещать "студентов", обучать специалистов-практиков и перенимать их опыт в целях поддержки усилий по обеспечению надлежащего управления и борьбе с коррупцией.

87. Развивающиеся страны могут обращаться за технической помощью сразу к нескольким организациям. В таких случаях для достижения успеха необходимы механизмы координации и контроля качества. Отсутствие таких механизмов может привести к потере динамики антикоррупционных программ, безнаказанности серьезных правонарушителей, бессмысленной трате ресурсов, разочарованию в обществе и в частном секторе, плохому функционированию государственных учреждений, конституциональным проблемам, необходимости внесения дополнительных изменений в законодательство и невозможности координации деятельности и осуществления международного сотрудничества. Вопросы предупреждения коррупции, законодательства, процедуры, институциональных основ и международного сотрудничества вместе с положениями, касающимися частного сектора, гражданского общества и возвращения активов, затрагивают целый ряд аспектов общественной жизни и дают хорошую возможность для оказания странам содействия в проведении широкомасштабных реформ, которые должны привести к укреплению систем рационального государственного управления, соблюдению принципов правосудия и верховенства права, экономическому росту и демократии. Однако если такие реформы не будут проведены надлежащим образом, во всех этих сферах можно ожидать серьезного отката назад. Таким образом, недооценка значения Конвенции и выделение недостаточных средств на ее осуществление могут оказаться контрпродуктивными.

88. Когда правительство начинает зависеть от доноров, не может быть и речи о национальной ответственности за программу мер по сокращению масштабов нищеты или наличии демократического мандата на ее осуществление. Легитимность и приверженность принципам надлежащего управления могут быть только результатом коллективных усилий, основанных на местной поддержке и общественных инициативах.

89. Хотя проведение обзоров текущей деятельности имеет огромное значение, при их проведении нельзя ограничиваться лишь формальным проставлением галочек и заполнением вопросников, а вместо этого следует учитывать процессы, основанные на согласованных принципах, и протекающие в

подвижной среде, в которой все действующие лица привержены правому делу и стремятся делать его как можно лучше.

90. Международное сотрудничество и техническая помощь являются ключевыми факторами успешного осуществления Конвенции на уровне стран. В то же самое время сотрудничество и координация деятельности между сторонами, предоставляющими техническую помощь, должны быть улучшены. Для того чтобы помочь государствам наладить более эффективное сотрудничество, оказать поддержку предоставлению информации и обмену данными и облегчить взаимодействие с соответствующими международными и региональными организациями (в соответствии с требованиями статьи 64), Секретариату следует:

а) проводить более активную информационную работу, уделяя особое внимание налаживанию более тесных контактов между сторонами, оказывающими и получающими помощь на осуществление антикоррупционной деятельности. Такая работа могла бы включать создание единого информационного центра для обмена данными, касающимися, как минимум, стратегий антикоррупционной деятельности организаций-доноров (на централизованном уровне); программ и проектов по борьбе с коррупцией, осуществляемых при поддержке доноров на уровне стран (в том числе о проектах по совершенствованию механизмов государственного управления, включающих аспекты борьбы с коррупцией, имеющие отношение к Конвенции); национальных стратегий, планов и программ в области борьбы с коррупцией, а также о политике и мерах противодействия коррупции, осуществляемых на национальном уровне. По некоторым из этих вопросов сбор сведений не нужно начинать с нуля, а требуется лишь дать ссылки на уже имеющиеся материалы. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности уже начало собирать информацию о конкретных проектах для включения в базу данных Международной группы для координации борьбы с коррупцией, размещенной на веб-сайте Группы (www.igac.net);

б) содействовать сотрудничеству между различными международными и региональными действующими лицами, участвующими в осуществлении Конвенции, для изыскания возможностей для совместных действий и налаживания партнерских связей и избежания дублирования. Необходимым условием такой работы, как отмечалось выше, является распространение соответствующей информации. В то же самое время Секретариату следует также заниматься выявлением пробелов в сотрудничестве и технической помощи, содействовать наведению мостов между этими двумя сферами антикоррупционного сотрудничества, о чем уже говорилось выше, и организовывать форумы наподобие Межправительственной рабочей группы открытого состава по технической помощи, в рамках которых организации-доноры могли бы обсуждать, координировать и согласовывать свою деятельность.

Приложение I

Резюме Председателя

1. Настоящее резюме обсуждений было представлено Председателем участникам Семинара-практикума по вопросу о международном сотрудничестве в области технической помощи для осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, прошедшего в Монтевидео 30 мая – 1 июня 2007 года. Хотя содержание резюме обсуждалось на семинаре и некоторые из сделанных в ходе обсуждений конкретных предложений были включены в текст, его не следует рассматривать как текст, согласованный участниками.
2. На семинаре был обсужден ряд вопросов, касающихся, в частности, использования Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в качестве основы для оказания помощи в целях развития, осуществления Конвенции как одного из основных факторов устойчивого развития, а также обеспечения последовательности и согласованности при оказании технической помощи. Поскольку большинство обсуждавшихся вопросов и подвопросов являются взаимосвязанными, настоящее резюме не отражает реального хода дискуссий, состоявшихся на семинаре.
3. Участники семинара обменялись опытом в области оказания технической помощи, координации и сотрудничества. Прозвучали выступления о значении Конвенции для процесса развития и важности ее эффективного осуществления для содействия совершенствованию механизмов управления. Особое внимание было уделено вопросу о том, каким образом обеспечить соответствие технической помощи потребностям и приоритетам запрашивающих государств и как максимально повысить ее отдачу путем улучшения координации. Было сделано несколько докладов и заявлений о текущих инициативах и возможностях их оптимального использования.
4. Обсуждения показали, что со времени работы над Конвенцией произошла существенная эволюция представлений о проблеме коррупции. Проведенные обсуждения позволили найти точки соприкосновения по некоторым вопросам, но в то же время продемонстрировали ряд моментов, мнения по которым расходятся и которые требуют дальнейшей проработки. Семинар стал важным форумом для обмена мнениями и выработки идей, которые будут представлены Межправительственной рабочей группе по технической помощи и Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции на ее второй сессии. Тем временем участники продолжают обсуждение различных предложений, сделанных в ходе семинара, в рамках своих правительств, организаций или других региональных форумов.
5. В ходе обсуждений был рассмотрен вопрос о том, каким образом Конвенция вписывается в более широкий контекст управления и развития. В Конвенции освещен ряд вопросов, имеющих огромное значение для процесса развития, включая принципы надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, справедливости, ответственности и равенства перед законом и необходимости обеспечения честности и неподкупности, а также содействия формированию культуры, отвергающей коррупцию.

Совершенствование системы управления, укрепление государственных институтов и снижение коррумпированности являются основными задачами в области развития. С учетом того, что Конвенция может служить консенсусной основой для решения этих задач, ее осуществление должно стать неотъемлемой частью помощи в целях развития.

6. Участники семинара также обсудили вопрос о том, может ли Конвенция служить концептуальной основой или платформой, а также средством, позволяющим обеспечить последовательность решений относительно программ помощи в целях развития и предоставления технической помощи на цели осуществления Конвенции, не ограничивая при этом свободы действий, свойственной мероприятиям, финансируемым за счет добровольных взносов. Конвенция является консенсусным документом, в котором закреплены общие подходы к определению потребностей, постановке целей и оценке хода осуществления, и, следовательно, может служить основой для разработки и осуществления программ помощи как для стран – получателей помощи, так и для доноров.

7. Работа семинара продемонстрировала острую необходимость лучшего ознакомления с Конвенцией специалистов-практиков по вопросам развития, особенно на уровне стран, где часто отсутствует необходимая институциональная база знаний и специалистам-практикам приходится заново изобретать колесо. Конвенция недостаточно хорошо известна, хотя многие проекты потенциально могут способствовать ее осуществлению.

8. В то же самое время существует необходимость согласования мероприятий по оказанию помощи на местах путем улучшения координации, сотрудничества и последовательности действий доноров. Участники семинара подтвердили, что такая работа соответствует задачам, поставленным в Парижской декларации по повышению эффективности помощи. Соответствующие мероприятия могли бы включать разработку общих подходов к борьбе с коррупцией с учетом специфики конкретных стран и, в качестве первого шага, проведение совместной оценки ситуации в стране разными партнерами по процессу развития. Участники семинара также обсудили вопрос о том, какие механизмы координации деятельности организаций-доноров можно считать оптимальными. Были обсуждены различные предложения относительно возможных вариантов координации деятельности на основе Конвенции, в том числе включение вопросов осуществления Конвенции в компетенцию уже существующих структур, например Дублинских мини-групп и Антикоррупционной инициативы для Азии и района Тихого океана Азиатского банка развития и Организации экономического сотрудничества и развития. Была также обсуждена возможность создания специальной группы (которая могла бы называться Монтевидейской группой) наподобие уже существующих координационных механизмов. Участники семинара отметили роль Ресурсного центра по борьбе с коррупцией (U4) в качестве механизма, позволяющего партнерским организациям обмениваться накопленным опытом и развивать сотрудничество в работе над антикоррупционными стратегиями, а также роль Комитета по оказанию помощи в области развития (КПР) Организации экономического сотрудничества и развития в проведении совместных исследований по проблемам коррупции и разработке принципов совместной деятельности доноров. Между Конвенцией и работой КПР уже установлена тесная взаимосвязь. Участники семинара также

отметили роль Международной группы для координации борьбы с коррупцией в работе по координации международной и двусторонней помощи в области борьбы с коррупцией. Многие из этих координационных мероприятий осуществляются с тем пониманием, что ресурсы на техническую помощь не безграничны и должны использоваться оптимальным образом.

9. Было выражено общее мнение, что оптимальной методики проведения антикоррупционных реформ, в равной степени применимой ко всем странам, не существует. Иными словами, при оказании помощи следует избегать уравнительного подхода. При разработке и проведении антикоррупционных реформ необходимо учитывать такие важные факторы, как местная экономическая ситуация, структурные ограничения, административный потенциал, культурные и исторические особенности. Местный контекст имеет большое значение.

10. Участники семинара обсудили основные факторы эффективности технической помощи. По мнению многих участников, большое значение для борьбы с коррупцией имеет наличие политической воли. Многие участники подчеркнули, что потребности в технической помощи должны определяться страной – получателем помощи. Для обеспечения надлежащего учета местных приоритетов в программах доноров между донорами и получателями помощи необходимо развивать диалог, в процессе которого должен быть выработан согласованный план действий. Программы помощи эффективны только в том случае, если они отражают потребности, выраженные получателями. Одним из основополагающих принципов технической помощи была названа необходимость обеспечения ответственности стран-получателей. Хотя доноры могут иметь законную заинтересованность в эффективности и результативности проектов в области развития, Конвенция не предусматривает возможности ограничения технической помощи какими-либо условиями.

11. Участники семинара также подчеркнули важность накопления и распространения специальных знаний и опыта. В настоящее время существует переизбыток информации, однако требуется улучшение ее качества. Кроме того, специалистов по некоторым из затрагиваемых в Конвенции вопросов, особенно в таких новых и передовых областях, как возвращение активов, очень мало и они пользуются большим спросом, а их услуги весьма дороги. Участники семинара признали, что эту проблему необходимо решить в первоочередном порядке, для того чтобы обеспечить высокое качество помощи, точность рекомендаций и последовательность в их осуществлении. Была обсуждена посредническая роль Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности в установлении контактов между теми, у кого имеются необходимые знания и опыт, и нуждающимися в них странами. Была отмечена необходимость доработки отдельных процедур и обсуждена возможность создания резервного штата экспертов, которые будут должны пройти специальную интенсивную подготовку и в дальнейшем смогут одновременно работать в качестве наставников и экспертов для консультирования и оказания помощи в рамках программ технической помощи по запросу заинтересованных сторон.

12. Некоторые из проблем оказания помощи в целях развития могут быть рассмотрены в рамках Конференции государств-участников, работа которой способствует сотрудничеству и координации деятельности в области борьбы с коррупцией между учреждениями по вопросам развития, и в частности обмену

специальными знаниями и накопленным опытом. Понятие координации включает в себя такие элементы, как согласованность, эффективность, отдача, надежность, результативность и последовательность. Конференция обладает огромным потенциалом для достижения всех этих характеристик как форум, объединяющий все существующие механизмы, а также новых доноров. Диалог между этими двумя группами доноров имеет огромное значение. В то же самое время Конференция может также служить форумом для диалога между донорами и получателями помощи и способствовать равномерному распределению потребностей в помощи между всеми членами сообщества доноров.

13. Подводя итоги, можно сказать, что Конвенция может служить эффективным механизмом для улучшения технической помощи и координации. Принципы оказания помощи в целях развития и принципы, закрепленные в Конвенции, подкрепляют друг друга. Идеи, высказанные на семинаре, могут быть легко учтены в рамках текущей работы по координации и оказанию помощи в целях развития. Основная задача на сегодняшний день по-прежнему состоит в том, чтобы привлечь к этой работе все государства-члены и добиться применения Конвенции в качестве общего механизма.

Приложение II

Записка доноров: взаимосвязь между Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции и повесткой дня в области развития

Страны и учреждения-доноры – Германия, Норвегия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Финляндия и Франция, а также Всемирный банк, Азиатский банк развития и Программа развития Организации Объединенных Наций, присутствовавшие на Семинаре-практикуме по вопросу о международном сотрудничестве в области технической помощи для осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, проходившем в Монтевидео 30 мая – 1 июня 2007 года, представляют, для включения в материалы семинара, следующие краткие тезисы относительно оказания помощи для осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и взаимосвязи между Конвенцией и более широкими программами помощи в целях развития. Нижеприведенные тезисы отражают мнение представителей вышеперечисленных доноров и подлежат обсуждению и согласованию их центральными органами:

a) Конвенция против коррупции заслуживает высокой оценки как документ, отразивший общую приверженность всех партнеров по процессу развития борьбы с коррупцией как одному из основных факторов устойчивого развития. Конвенция служит ценной методической основой для осуществления широкого комплекса мероприятий, направленных на повышение эффективности антикоррупционной деятельности;

b) несмотря на то, что в главе VI Конвенции содержится ряд положений о технической помощи, авторам настоящей записки представляется, что достижению общих целей Конвенции способствует более широкий комплекс мероприятий по оказанию помощи в целях развития;

c) с учетом положений Парижской декларации по эффективности помощи авторам представляется, что для осуществления Конвенции и достижения ее целей требуется разработка подходов, адаптированных к специфике конкретной страны и учитывающих местные инициативы. Единой эффективной схемы борьбы с коррупцией не существует, и для достижения результатов требуется непрерывный диалог между партнерами по процессу развития в каждой стране. В связи с этим в Парижской декларации изложены принципы, которые должны способствовать осуществлению Конвенции и достижению ее целей;

d) с учетом большого разнообразия текущих и новых мероприятий по осуществлению Конвенции и борьбе с коррупцией большую важность имеет обеспечение их последовательности и согласованности. В связи с этим авторам представляется, что при том, что существующим координационным механизмам, возможно, следует активнее заниматься вопросами осуществления Конвенции, необходимо максимально задействовать такие механизмы, прежде чем рассматривать вопрос о создании новых координационных структур. Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

вместе с государствами-участниками следует наладить информационную работу с существующими партнерскими сетями в целях улучшения понимания Конвенции и содействия ее включению в контекст диалога по вопросам развития.
