

**Генеральная Ассамблея**Distr.: General
2 November 2001Russian
Original: English

**Неофициальное подготовительное совещание
Специального комитета по разработке
конвенции против коррупции**
Буэнос-Айрес, 4–7 декабря 2001 года

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

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

II. Предупреждение

A. Последовательность национальной политики

Обоснование

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

Предложение

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

B. Публичная служба

1. Укрепление режима публичной службы

Обоснование

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

Предложение

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

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

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

2. Эффективное предоставление публичных услуг

Обоснование

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

Предложение

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

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

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

3. Прозрачные публичные закупки

Обоснование

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

Предложение

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

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

4. Режим управления публичными финансами

Обоснование

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

Предложение

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

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

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

5. Наличие беспристрастных, эффективных и надежных судебных органов

Обоснование

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

Предложение

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

С. Бизнес/коммерция

1. Корпоративное управление

Обоснование

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

Предложение

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

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

2. Регулирование финансового сектора

Обоснование

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

Предложение

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

D. Гражданское общество

Привлечение гражданского общества

Обоснование

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

Предложение

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

20. Роль гражданского общества может быть повышена путем:

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

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

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

Е. Лица, занимающие выборные публичные должности

Обоснование

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

Предложение

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

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

Г. Финансирование политических партий

Обоснование

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

Предложение

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

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

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