



**ПРАКТИЧЕСКОЕ  
РУКОВОДСТВО:**

**КАК ПРОВОДИТЬ  
МОНИТОРИНГ СО  
СТОРОНЫ  
ГРАЖДАНСКОГО  
ОБЩЕСТВА**

**СТАМБУЛЬСКИЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО  
БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

Данная работа публикуется под ответственность Генерального Секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных могут не отражать официальных взглядов Организации или правительств ее стран-членов.

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий а также названия территорий городов и областей.

© ОЭСР 2014

## **Об ОЭСР**

ОЭСР представляет собой форум, в рамках которого правительства сравнивают и обмениваются опытом в сфере решения политических проблем, выявляют передовые практики в свете возникающих проблем и продвижении решений и рекомендаций для выработки наилучшей политики для лучшей жизни. Миссия ОЭСР заключается в поддержке политических мер для повышения социально-экономического благополучия людей во всем мире. Более подробную информацию можно найти на сайте [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

## **Об Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии**

Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) была создана в 1998 году, и ее основная цель заключалась в оказании поддержки ее государствам-участникам в рамках проводимых ими мероприятий по предупреждению и борьбе с коррупцией. АКС является региональным форумом для продвижения мер, направленных на борьбу с коррупцией, обмен информацией, выработку передовых практик и координацию лиц, предоставляющих финансирование, посредством проведения региональных встреч и семинаров, совместных обучающих программ и тематических проектов. На базе АКС также осуществляется реализация Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Более подробную информацию можно найти на сайте [www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn).

## **О Стамбульском плане действий по борьбе с коррупцией**

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией является субрегиональной программой по сравнительному исследованию, которая была запущена в 2003 году в рамках АКС. Данная программа поддерживает антикоррупционные реформы в [Армении](#), [Азербайджане](#), [Грузии](#), [Кыргызской Республике](#), [Казахстане](#), [Монголии](#), [Таджикистане](#), [Украине](#) и [Узбекистане](#) посредством проведения проверок стран и постоянного мониторинга национальных действий стран-участников по выполнению рекомендаций, направленных на выполнение Конвенции ООН против коррупции (UNCAC) и иных международных стандартов и передовой практики. Более подробную информацию можно найти на сайте [www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan).

## ПРЕДИСЛОВИЕ

*Борьба с коррупцией и продвижение надлежащего управления входят в число основных приоритетов ОЭСР. ОЭСР разработала стандарты борьбы с коррупцией и принципы надлежащего управления и содействовала их применению странами-членами посредством проведения совместных сравнительных исследований и выработки передовой практики. ОЭСР также помогает государствам, которые не являются ее членами, в усовершенствовании своих мероприятий по корпоративному управлению и борьбе с коррупцией посредством обмена опытом и анализа с помощью региональных программ. Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) является одной из таких региональных программ по борьбе с коррупцией ([www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn)); вот уже более десяти лет она являлась основным инструментом для продвижения стандартов ОЭСР и поддержки программ по борьбе с коррупцией в данном регионе.*

*Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) осуществляет реализацию Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, программы совместных сравнительных исследований и мониторинга антикоррупционных реформ, проводимых в Армении, Азербайджане, Грузии, Кыргызской Республике, Казахстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане. В декабре 2012 года страны-участники приняли решение приступить к Третьему раунду мониторинга, который будет сфокусирован на практических мерах и эффективности применения и исполнения антикоррупционного законодательства. В целях более объективной оценки ситуации Методология Третьего раунда мониторинга нацелена на расширение участия гражданского общества и негосударственных партнеров в процессе мониторинга стран.*

*Ключевым способом участия гражданского общества в процессе мониторинга является его участие в «теневом мониторинге», с помощью которого негосударственные партнеры могут изложить свои взгляды на применение рекомендаций Стамбульского плана действий правительствами своих стран. Настоящее Практическое руководство было разработано Секретариатом АКС, чтобы помочь гражданскому обществу обеспечить качественное участие в процессе мониторинга, а также, чтобы помочь группам гражданского общества в наращивании потенциала для данной работы.*

*Основной целью данного Руководства является проведение анализа методологии Третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий в контексте «теневого мониторинга», и практики, которая была наработана по состоянию на сегодняшний день, чтобы выявить проблемы и полезные примеры способов их преодоления, а также предоставление практического совета о наилучшем способе проведения «теневого мониторинга» негосударственным сектором в девяти странах-участниках Стамбульского плана действий. В Руководстве также содержится раздел с информацией о полезных источниках общего характера, разработанный для независимой подготовки и проведения последующего исследования негосударственным сектором.*

*В более общем смысле, данное Практическое руководство может оказаться полезным для негосударственных организаций в странах Восточной Европы и Центральной Азии, входящих в АКС, при выполнении своей важнейшей надзорной функции в рамках проведения мониторинга эффективности работы правительства в сфере борьбы с коррупцией.*

*Данное Практическое руководство было разработано при финансовой поддержке Департамента международного развития Великобритании в Центральной Азии в целях поддержания негосударственных организаций в Кыргызской Республике и Таджикистане при проведении антикоррупционного мониторинга. Пока в рамках данного проекта было организовано два семинара для негосударственных организации Кыргызстана и Таджикистана по проведению мониторинга гражданским обществом. Обучающие материалы, разработанные для семинаров, легли в основу данного Практического руководства.*

*В целях продвижения использования данного Руководства группами гражданского общества в Кыргызской Республике и Таджикистане и иных странах-участниках Стамбульского плана действий Секретариат АКС опубликует Руководство на [веб-сайте АКС](#) и будет активно распространять его среди негосударственных организаций и иных партнеров. Секретариат будет также оказывать и иное содействие негосударственным организациям, включая организацию последующего обучения для негосударственных организаций в Кыргызской Республике и Таджикистане.*

## БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящее Руководство является результатом проекта Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС). Подготовка данной публикации осуществлялась Татьяной Хаванской (Отдел ОЭСР по борьбе с коррупцией, Секретариат АКС). Значительный вклад был сделан Йолитой Василюскайте (Литва, ранее Отдел ОЭСР по борьбе с коррупцией, Секретариат АКС).

Основными авторами данного Руководства являются Ираклий Урушадзе («Трансперенси Интернешнл Грузия»), Руслан Рябошапка (Украина) и Шалва Гогидзе («Трансперенси Интернешнл Грузия»). Информация о методологии, использованной в рамках Третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий, была взята из Рабочей программы АКС на 2013–2015 гг., разделы с практическими рекомендациями были разработаны авторами на основе их непосредственного опыта; остальная информация была взята из открытых источников. Информация, факты и статистические данные, представленные в этом Обзоре, последний раз обновлялись в январе 2014 года.

Секретариат ОЭСР хотел бы выразить благодарность Департаменту международного развития Великобритании за финансовую поддержку данного проекта.

## Содержание

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>8</b>
Понятие альтернативного мониторинга.....	8
Почему важен альтернативный мониторинг.....	8
<b>1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ</b> .....	<b>9</b>
Выбор тем для альтернативного мониторинга.....	9
Участники гражданского общества в мониторинге .....	9
Сотрудничество .....	10
Представительство на пленарном заседании.....	10
<b>2. ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ</b> .....	<b>12</b>
Разработка вопросника – постановка правильных вопросов .....	13
Заполнение вопросника – баланс информации .....	13
Отчет о «теневом мониторинге».....	14
Обсуждение и принятие отчета на пленарном заседании.....	15
После принятия отчета – что может быть сделано в стране?.....	15
Промежуточные отчеты.....	16
<b>3. ВОПРОСЫ СОДЕРЖАНИЯ (СБОР ИНФОРМАЦИИ)</b> .....	<b>16</b>
Виды и источники информации и методы их сбора .....	16
Собственное предыдущее исследование, проведенное вашей организацией .....	17
Отчеты, подготовленные иными местными и международными организациями.....	17
Официальная статистика и иные виды количественной информации .....	17
Опросы.....	17
Когда информация недоступна.....	17
<b>4. ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО ПО СБОРУ ИНФОРМАЦИИ</b> .....	<b>19</b>
Антикоррупционная политика .....	19
Криминализация коррупции.....	20
Официальные документы органов власти .....	22
Отчеты международных мониторинговых механизмов .....	24
Исследования .....	25
Мониторинг дел о коррупционных правонарушениях .....	26
Мониторинг СМИ и интернет .....	26
Эффективность судебной системы .....	27
Предупреждение коррупции .....	29
<b>5. ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ</b> .....	<b>31</b>
Отсутствие официальной информации.....	31
Риск репрессий и преследований .....	31
Отсутствие качественных и надежных данных о результатах исследований.....	32
Отсутствие организационных ресурсов.....	32
Сотрудничество между правительством и организациями гражданского общества .....	32
<b>6. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА (ИСТОЧНИКИ)</b> .....	<b>34</b>

## ВВЕДЕНИЕ

### Понятие альтернативного мониторинга

Альтернативный мониторинг – это параллельное независимое участие представителей неправительственного сектора на всех этапах мониторинга Стамбульского плана действий (СПД), в соответствии с методологией третьего раунда СПД.

В соответствии с методологии третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий, *гражданское общество* охватывает ряд организации и представителей, в том числе НПО, ассоциации юристов, ассоциации потребителей, организации, работающие в сфере обеспечения доступа к информации, ассоциации предпринимателей, журналистов, ученых, представителей университетов, исследователей и других представителей гражданского общества.

Гражданское общество может участвовать в процессе мониторинга в рамках СПД на всех его этапах. Самый основной вклад – это представление ответов на вопросник мониторинга со стороны представителей неправительственного сектора, параллельно с ответами правительства, на изначальном этапе мониторинга. Кроме того гражданское общество участвует на встрече с группой мониторинга во время визита в страну и на пленарных заседаниях в ОЭСР, на которых рассматривается и принимается отчеты мониторинга. Также гражданское общество может представить альтернативные промежуточные отчеты на последующих встречах.

### Почему важен альтернативный мониторинг

Результаты Второго раунда мониторинга показали, что альтернативный мониторинг – это очень ценный инструмент, уникальный для СПД, и что он должен далее усиливаться. Альтернативный мониторинг обеспечивает второе, альтернативное мнение и неправительственный источник информации и таким образом позволяет гарантировать объективность и правомерность отчетов мониторинга СПД. Участие общественности в мониторинге также обеспечивает прозрачность самого процесса мониторинга.

Не менее важно то, что представители неправительственного сектора, принимая участие в мониторинге СПД, в форме рекомендаций, которые выдаются стране в рамках мониторинга, получают не только потенциальное направление для своей деятельности, но и инструмент для воздействия на правительство страны. С помощью данных рекомендаций они могут требовать инициировать и воплощать в жизнь конкретные меры для развития антикоррупционной системы в стране и обеспечения ее эффективности. Альтернативный мониторинг также может рассматриваться как еще одна возможность для совместной работы правительственного и неправительственного сектора, путем совместного осуществления рекомендаций, предоставленные стране в рамках мониторинга СПД.



## 1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ

«Теневой мониторинг» является весьма сложным процессом и, имея в виду, что СПД охватывает ряд разных сфер, это работа такого масштаба, которую одна организация самостоятельно редко может выполнить. Поэтому особую важность представляют собой надлежащее планирование, распределение обязанностей и сотрудничество между различными организациями гражданского общества.

### Выбор тем для альтернативного мониторинга

Три основные сферы СПД содержат ряд подразделов. Навряд ли, любая организация по отдельности будет обладать достаточным потенциалом и знаниями, чтобы провести «теневой мониторинг» во всех этих сферах и по всем подразделам. Поэтому организации могут принять решение, на каких конкретных вопросах они хотят сфокусировать свой параллельный мониторинг. Здесь следует учесть два вопроса:

- а) **Относительная важность вопроса** в контексте антикоррупционных реформ, проводимых в стране; и
- б) **Относительные познания** организации, проводящей мониторинг, **в указанных вопросах** по сравнению с другими.

Может случиться так, что хотя отдельный вопрос и будет являться важной частью общей антикоррупционной политики, у организации, принимающей участие в «теновом мониторинге», будут достаточно ограниченные знания и опыт в соответствующей сфере. Также существует вероятность, что сфера, в которой организация является весьма компетентной, не будет представлять собой особую важность в свете более обширной антикоррупционной политики. Поэтому важно найти верный баланс и выбрать сферы, которые являются важными и в которых реально ожидать, что организация(-ии) предоставит(-ят) высококачественную оценку.

### Участники гражданского общества в мониторинге

С учетом вышеизложенного, рекомендуется, а зачастую это даже необходимо, разделять работу по проведению «теневого мониторинга» между разными организациями гражданского общества. В большинстве стран действуют различные организации гражданского общества, которые специализируются на отдельных вопросах и сферах в рамках своей работы. Хотя возможно частичное дублирование основных сфер специализации различных организаций гражданского общества, у каждой из таких организаций существует своя собственная сфера (или сферы) специализации, и, скорее всего, совместно они смогут охватить значительный объем (если не в полной мере) вопросов в рамках Стамбульского плана действий.

Само по себе проведение совместного проекта с участием различных организаций гражданского общества является непростой задачей. Совместные усилия по проведению «теневого мониторинга», скорее всего, потребуют, чтобы одна или несколько организаций (по крайней мере, на начальном этапе) взяли на себя лидирующую роль и осуществили первоначальное планирование, включая

выявление потенциальных участников и их соответствующие сферы специализации. Организации гражданского общества, который специализируются в основном на вопросах коррупции и антикоррупционной политике (и поэтому, скорее всего, обладают хорошими знаниями о соответствующих международных механизмах, включая Стамбульский план действий), обычно находятся в более выгодной позиции для выполнения такой первичной работы и затем впоследствии могут обратиться к другим организациям, которые могут принять участие в подготовке различных частей отчета о результатах «теневого мониторинга» с учетом их экспертизы в отдельных сферах.

## Сотрудничество

После того, как все участвующие организации будут выбраны и возьмут на себя обязательства принять участие в проведении «теневого мониторинга», необходимо обеспечить наличие рабочих процедур. Для этого существует несколько опций, включая (в частности) следующие:

- a) Все участвующие организации гражданского общества самостоятельно готовят отчеты о результатах «теневого мониторинга» (фокусируясь на своих соответствующих сферах специализации) и направляют их в Секретариат по отдельности
- b) Все участвующие организации гражданского общества готовят части отчета, исходя из своих соответствующих сфер специализации, а отдельная назначенная организация гражданского общества или редактор затем собирает эти части в единый отчет и направляет его в Секретариат
- c) Одна организация гражданского общества готовит отчеты, запрашивая соответствующие части у других организаций гражданского общества и/или независимых экспертов

У всех этих подходов есть свои преимущества и недостатки. Координация написания отчета между различными организациями может быть весьма затруднительной, но, с другой стороны, подготовленный таким образом отчет, скорее всего, будет охватывать более широкий перечень вопросов и содержать более подробную оценку ситуации. Подписание отчета различными организациями гражданского общества также повысит легитимность и степень влияния «теневого мониторинга».

Если несколько организаций принимают решение совместно работать над подготовкой отчета, важно начать работу с подготовки надлежащего плана с четким распределением обязанностей и реалистичными сроками выполнения работы.

## Представительство на пленарном заседании

Представитель гражданского общества приглашается Секретариатом на пленарное заседание, на котором рассматривается и принимается отчет мониторинга. Другие организации гражданского общества тоже могут участвовать.

Выбранный представитель может быть из назначенной или единственной организации гражданского общества, если были выбраны описанные выше сценарии (b) или (c). В рамках сценария (a) таковым может являться представитель организации гражданского общества, которая работала над основным объемом

вопросов, или, например, представитель организации гражданского общества, которая работала над наиболее спорными и сложными вопросами при подготовке проекта отчета.

За один месяц до пленарного заседания проекта отчета по результатам мониторинга высылаются для комментариев, в том числе и представителям негосударственного сектора.

Следует отметить, что участие организации гражданского общества не ограничивается одним представителем. Если организация гражданского общества сможет самостоятельно изыскать дополнительные средства, то любое количество представителей сможет принять участие в заседании и обсуждении отчета. Так происходило несколько раз в различных странах, при этом финансирующие организации, как правило, с готовностью поддерживают такие начинания. Поэтому на данном этапе организациям гражданского общества рекомендуется искать дополнительную поддержку их участия в таком мероприятии.

## 2. ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

Методология АКС ОЭСР предусматривает активное вовлечение гражданского общества в осуществление мониторинга, предоставляя не только возможность высказать свою точку зрения, но и платформу для ее отстаивания на всех этапах мониторинга, а также возможность для дискуссии с представителями правительств и гражданского общества всех стран АКС ОЭСР. Это в свою очередь, способствует взаимному обмену опытом и обучению представителей как государственного, так и общественного сектора.

В соответствии с методологией третьего раунда мониторинга, процесс подготовки мониторингового отчета разделен на следующие основные этапы:

1) подготовительный этап:

- подготовка проекта мониторинговой анкеты, направление анкеты правительству и институтам/организациям гражданского общества (за 4 месяца до визита в страну);
- подготовка и передача заполненной анкеты в Секретариат ОЭСР (за два месяца до визита в страну), а также альтернативного отчета;
- предоставление дополнительных материалов, уточнение информации, которая содержится в анкете (за три недели до визита в страну);

2) этап подготовки проекта мониторингового отчета:

- визит мониторинговой миссии в страну, встреча с представителями гражданского общества (за 3 месяца до пленарного заседания);
- предоставление комментариев к проекту мониторингового отчета (за две недели до пленарного заседания);

3) принятие мониторингового отчета:

- участие в двусторонних консультациях с мониторинговой миссией и представителями правительства;
- представление позиции гражданского общества на пленарном заседании АКС ОЭСР;

4) этап мониторинга имплементации отчета:

- визит представителей мониторинговой миссии в страну для представления результатов мониторинга;
- мониторинг исполнения рекомендаций, содержащихся в отчете, путем подготовки отчетов о прогрессе.

Роль гражданского общества в альтернативном мониторинге состоит в активном участии во всех названных этапах и предоставлении точки зрения третьего сектора, т.е. общества, относительно проблемы коррупции в стране.

В связи с этим, целесообразно более детально остановиться на всех этапах мониторингового процесса.

## Разработка вопросника – постановка правильных вопросов

На данном этапе Секретариат АКС ОЭСР готовит анкету для мониторинга соответствующей страны. Анкета содержит вопросы, ответы на которые фактически являются индикаторами соответствия законодательства и правоприменительной практики страны международным антикоррупционным стандартам<sup>1</sup>.

Вопросы в анкете структурированы в три раздела: антикоррупционная политика, уголовная ответственность за коррупцию, предупреждение коррупции и учитывают рекомендации для страны по результатам второго раунда мониторинга, а также особенности государственного устройства, системы органов власти, правовой системы их функционирования и т.д.

Для того чтобы иметь возможность подготовить анкету, наиболее подходящую для каждой отдельной страны, Секретариат АКС ОЭСР может направить проект анкеты гражданскому обществу для дополнительных комментариев. Такой практики при мониторинге первых трех стран, прошедших третий раунд, пока не было, но такая возможность не исключена. И при заинтересованности и инициативе не правительственного сектора в стране, готовящейся к мониторингу, организациям/институтам гражданского общества, ответственным за реализацию мониторингового процесса в стране, может быть предложено высказать свою позицию относительно вопросов анкеты, предоставить свою редакцию вопросов или дополнить анкету новыми вопросами. Учитывая, что гражданское общество лучше информировано о ситуации с коррупцией в стране, его вклад в формулирование вопросов анкеты может иметь позитивное влияние на качество и объем собранной информации, что даст возможность в будущем подготовить максимально объективный и полный мониторинговый отчет.

## Заполнение вопросника – баланс информации

Следующим шагом в подготовительном этапе есть предоставление ответов на вопросы в анкете. Анкета отправляется за 4 месяца до визита в страну, на ее заполнение отводится 2 месяца. Методология АКС ОЭСР предусматривает, что информация в мониторинговой анкете должна отображать три элемента<sup>2</sup>:

- описание политических, законодательных и институциональных мер, принятых правительством страны в целях выполнения рекомендаций, полученных ею в ходе второго раунда мониторинга;

- информация о том, какие действия были предприняты правительством с целью обеспечения проведения упомянутых выше мер в жизнь, а также о результатах этих действий;

- информация о других принятых страной существенных мерах по борьбе с коррупцией, которые не были охвачены рекомендациями.

---

<sup>1</sup> Основным международным стандартом является Конвенция ООН против коррупции, как международный инструмент, относительно которого обязательство соблюдать приняли на себя все страны АКС ОЭСР.

<sup>2</sup> Рабочая программа Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии на 2013 – 2015 гг. [http://www.oecd.org/corruption/acn/ACNWorkProgramme2013-2015\\_EN.pdf](http://www.oecd.org/corruption/acn/ACNWorkProgramme2013-2015_EN.pdf)

В связи с большим объемом информации, которая должна быть собрана для заполнения анкеты, рекомендуется на протяжении короткого срока составить план работы, определиться с источниками информации, которые могут быть использованы, и вместе со всеми участниками процесса распределить обязанности по сбору данных и заполнению анкеты.

К формулированию ответов на вопросы анкеты желательно привлекать экспертов, которые имеют соответствующие опыт и знания в части национальной законодательной базы и правоприменения, международных стандартов в сфере борьбы с коррупцией, практику подготовки аналитических отчетов.

### Отчет о «теневом мониторинге»

Поскольку методология третьего раунда мониторинга СПД предусматривает подготовку отчета о результатах мониторинга, то представители гражданского общества, на основании мониторингового вопросника, готовят альтернативный отчет, по структуре, установленной для отчета мониторинга:

- 1) описание политических, законодательных и институциональных мер, принятых правительством страны для выполнения соответствующей рекомендации;
- 2) анализ степени выполнения страной данной рекомендации, в том числе описание достигнутых успехов и вопросов, проблем, которые решить не удалось;
- 3) оценка выполнения рекомендаций;
- 4) предложения относительно новой рекомендации.

Альтернативный отчет направляется в Секретариат АКС ОЭСР одновременно с мониторинговой анкетой или за три недели до визита в страну, с тем, чтобы его результаты были использованы мониторинговой миссией в ходе встреч с правительством и при подготовке проекта мониторингового отчета.

Отчет целесообразно начинать с резюме, в котором в сжатой форме отображаются самые важные выводы и рекомендации, которые основываются на материалах самого отчета. Общий объем резюме не должен превышать 5 страниц формата А-4.

Отчет должен быть сбалансирован (отображать как позитивные, так и негативные моменты) и подготовлен в строгом деловом стиле, с использованием нейтральных формулировок. В отчете нельзя допускать безосновательные, не подтвержденные фактами или документами заявления, особенно когда это касается конкретных физических или юридических лиц. Подобного рода утверждения должны быть проверены с использованием нескольких источников. В случае, когда приводятся конкретные уголовные дела, желательно избегать упоминания имен лиц, принимающих участие в процессе.

Также важно помнить о временной актуальности информации, которая используется – необходимо указывать официальный статус актов законодательства и процессуальный статус уголовных дел на время подготовки отчета.

В отчете нужно указывать ссылки на источники информации, которые были использованы, желательно с указанием также интернет-ссылок на англоязычные или русскоязычные версии веб-страниц.

Общий объем отчета не должен превышать 10-15 страниц формата А-4. Статистические данные, таблицы, презентации, если они не превышают одной страницы целесообразно включать в отчет. В ином случае, в текст отчета лучше включить самую важную информацию, а информационные материалы - перенести в дополнение к отчету.

Подготовленный группой мониторинга АКС ОЭСР, в том числе и на основании подготовленных гражданским обществом документов, проект мониторингового отчета, за один месяц до пленарного заседания направляется представителям гражданского общества для изучения и предоставления дополнительных комментариев. Также гражданское общество может представить свой альтернативный отчет (уточненный и доработанный с учетом возможных изменений в стране, дискуссий с группой мониторинга во время их визита в страну) для распространения на пленарном заседании АКС ОЭСР.

### **Обсуждение и принятие отчета на пленарном заседании**

Рассмотрение мониторингового отчета происходит на пленарных заседаниях Сети ОЭСР, в том числе во время подготовительных встреч команды мониторинга и делегации страны, а так же во время двух чтений на пленарном заседании, где принимают участие тоже другие страны Сети и другие делегаты.

Представители гражданского общества могут принять участие в подготовительных встречах только с согласия группы мониторинга и делегации страны, где проводился мониторинг. Представители гражданского общества могут участвовать в пленарном заседании, в том числе представить свою позицию и предложить изменения в проект отчета.

Отчет принимается пленарным заседанием во время второго чтения.

### **После принятия отчета – что может быть сделано в стране?**

После принятия на пленарном заседании АКС ОЭСР, отчет размещается на сайте Сети на английском и русском языках, что обеспечивает его публичность.

Кроме того, с целью презентации отчета, организовывается повторный однодневный визит в страну, прошедшую мониторинг. Одной из целей такого визита есть обсуждение основных положений и рекомендаций отчета на общей встрече представителей правительства, гражданского общества, международных доноров.

Представители гражданского общества, принимавшие участие в подготовке альтернативного отчета имеют возможность высказать свою позицию, а также представить свои предложения по поводу способов выполнения рекомендаций, координации усилий правительства и гражданского общества в данной сфере.

Процедура проведения третьего раунда мониторинга АКС ОЭСР также предусматривает рассмотрение промежуточных докладов о выполнении рекомендаций мониторингового отчета. В связи с этим, представители правительства представляют краткий отчет о выполнении соответствующих рекомендаций на пленарном заседании Сети. В свою очередь, представители гражданского общества могут представить собственный промежуточный альтернативный отчет по данному вопросу. В соответствии с правилами процедуры мониторинга промежуточные отчеты правительства, а также альтернативные отчеты гражданского общества о выполнении рекомендаций представляются в Секретариат Сети за две недели до пленарного заседания. На пленарном заседании представители гражданского общества имеют возможность высказать свою точку зрения и принять участие в обсуждении доклада. После принятия промежуточного доклада он публикуется на сайте Сети. Также публикуются на сайте Сети и альтернативные промежуточные доклады.

Следует отметить, что альтернативные отчеты могут быть использованы для проведения кампаний в стране в поддержку реализации государственных антикоррупционных реформ или имплементации международных стандартов в сфере борьбы с коррупцией.

### Промежуточные отчеты

После мониторинга, на каждой последующей мониторинговой встрече, страны СПД представляют промежуточные отчеты. Организации гражданского общества могут принять участие в обсуждении этого доклада или выступить со своим, альтернативным отчетом о выполнении рекомендаций. После пленарного обсуждения промежуточные доклады, представленные гражданским обществом, будут опубликованы на сайте Сети.

## 3. ВОПРОСЫ СОДЕРЖАНИЯ (СБОР ИНФОРМАЦИИ)

### Виды и источники информации и методы их сбора

Для подготовки подробного отчета о результатах «теневого мониторинга» требуется собрать информацию из различных источников, чтобы обосновать полученные результаты. Скорее всего, для этого потребуется провести кабинетное исследование (для использования существующих вторичных данных) и собрать первичные данные. Также рекомендуется совмещать количественные и качественные исследования, чтобы сделать выводы более вескими.

«Теневой мониторинг» включает в себя два ключевых компонента:

1. Обзор правовой структуры
2. Обзор практики

Первая часть является достаточно прямой и простой, что касается источников информации: организация гражданского общества, проводящая «теневой мониторинг», может просто изучить соответствующие нормативные акты, чтобы



определить, реализовало ли государство законодательные реформы, необходимые для выполнения своих обязательств в рамках Стамбульского плана действий.

Обзор практики представляется более сложным, поскольку организация гражданского общества, проводящая «теневой мониторинг», должна будет собрать части соответствующей информации из множества источников. Скорее всего, несколько видов источников окажутся полезными для подготовки частей отчета о результатах «теневого мониторинга»:

#### *Собственное предыдущее исследование, проведенное вашей организацией*

Любая организация, принимающая участие в «теновом мониторинге», скорее всего, недавно уже подготавливала отчеты по отдельным вопросам, и также существует вероятность того, что некоторые из этих отчетов охватывают сферы, включенные в Стамбульский план действий. В этих случаях организация может извлечь пользу из существующих знаний в отдельной сфере, включив их в отчет о результатах «теневого мониторинга».

#### *Отчеты, подготовленные иными местными и международными организациями*

В большинстве стран, как правило, местные и международные организации специализируются на различных вопросах. Отчеты и исследования, подготавливаемые этими организациями, могут являться ценным источником объективной и достоверной информации, касающейся выполнения правительствами обязательств в рамках Стамбульского плана действий.

#### *Официальная статистика и иные виды количественной информации*

Статистические данные, публикуемые государственными учреждениями, могут являться хорошим индикатором состояния дел в некоторых сферах, охватываемых Стамбульским планом действий. Например, показатели, отражающие судебные решения, иногда могут указывать на то, насколько независимой является судебная власть, в то время как данные о государственных закупках (например, соотношение количества открытых тендеров и неконкурентных закупок) могут быть использованы для оценки целостности и прозрачности процесса государственных закупок. Неофициальные количественные данные, собираемые организациями гражданского общества или международными организациями, также могут оказаться полезными.

#### *Опросы*

Опросы лиц, обладающих экспертными знаниями в отдельных сферах, могут стать хорошим инструментом для восполнения информационных пробелов, которые могут существовать из-за отсутствия независимых отчетов и статистических данных по отдельному предмету. Поэтому важно идентифицировать людей, которые обладают глубокими познаниями в соответствующих вопросах и в то же время вряд ли имеют связь с правительством или политической партией.

### **Когда информация недоступна**

Существуют случаи, когда у организации, участвующей в проведении «теневого мониторинга», отсутствуют внутренние знания по предмету, а также отсутствуют

объективные и достоверные внешние источники информации. В этих случаях, когда соответствующий государственный орган является единственным потенциальным источником информации, и нет возможности получить независимое подтверждение данной информации, рекомендуется совсем исключить соответствующий вопрос из отчета о результатах «теневого мониторинга». Также неподтвержденная информация, предоставленная правительством в отчете о результатах «теневого мониторинга», будет противоречить самой идее и целям «теневого мониторинга».

В случаях, когда правительство не раскрывает документы и/или данные, которые могут позволить независимым экспертам оценить степень реализации отдельных политик / мер / изменений, организация гражданского общества, проводящая «теневого мониторинга», должна включить соответствующее примечание в отчеты, направляемые в АКС ОЭСР.

#### 4. ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО ПО СБОРУ ИНФОРМАЦИИ

Вопросник по Стамбульскому плану действий (на котором, возможно, будет основываться отчет о результатах «теневого мониторинга») состоит из трех основных частей:

1. Антикоррупционная политика
2. Криминализация коррупции
3. Предупреждение коррупции

Также каждая из трех секций вопросника содержит ряд вопросов, которые помогут оценить прогресс продвижения к каждой из указанных целей.

Хотя отдельные источники и показатели, которые могут использоваться организацией гражданского общества, проводящей «теневой мониторинг» в целях оценки каждой из указанных сфер, скорее всего, будут отличаться в разных странах, тем не менее существует возможность обозначить ряд потенциально полезных источников и показателей, которые приведены в таблице ниже.

##### Антикоррупционная политика

Сфера	Возможные источники
Выраженная политическая воля для борьбы с коррупцией	Ежегодные обращения Президента или Премьер-министра; антикоррупционные положения в партийных / предвыборных программах и коалиционных соглашениях; правительственные программы
Документы по антикоррупционной политике	Национальная стратегия борьбы с коррупцией, планы действий и отчеты об их применении; Планы действий Партнерства открытого правительства и отчеты об оценке
Обзоры по борьбе с коррупцией	Вебсайт агентства по борьбе с коррупцией; стратегия и план действий по борьбе с коррупцией; вебсайты организаций гражданского общества, участвующих в борьбе с коррупцией; вебсайты локальных организаций, проводящих опросы.  «Трансперенси Интернешнл» – Индекс восприятия коррупции; «Трансперенси Интернешнл» – Барометр мировой коррупции;

	«Трансперенси Интернешнл» – Индекс взяточдателей; Международное бюджетное партнерство – Обзор открытости бюджета; Фонд Бертельсманна – Индекс трансформации Бертельсманна; Freedom House, Индекс демократии; IREX – Индекс устойчивости СМИ; Фонд наследия – Индекс экономической свободы
Участие общественности	Организация гражданского общества сообщает или комментирует вопросы разработки и применения стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией; протоколы координационных заседаний по вопросам борьбы с коррупцией или заседания рабочих групп с участием организаций гражданского общества; вебсайт агентства по борьбе с коррупцией; интервью с представителями организаций гражданского общества, работающими с агентством по борьбе с коррупцией
Повышение уровня осведомленности и общественного образования	Программы обучения для государственных служащих, представителей организаций гражданского общества, СМИ и иных важных сегментов общества; проспекты, брошюры, постеры и иные рекламные материалы; теле- и радиопрограммы, электронные и печатные газетные статьи, пресс-конференции, семинары и реклама
Специальная политика по борьбе с коррупцией и координационные учреждения	Законодательные положения, регулирующие вопросы координации политики по борьбе с коррупцией, включая правила создания, комплектования, бюджетирования и осуществления деятельности в координационных учреждениях; государственный бюджет (включая ассигнования, выделяемые органам по борьбе с коррупцией)
Участие в международных конвенция по борьбе с коррупцией	Конвенция ООН против коррупции; Конвенции об уголовной и гражданской ответственности за коррупцию; Группа государств по борьбе с коррупцией; Стамбульский план действий ОЭСР; Дорожная карта Восточного партнерства; Обзор открытости бюджета; Партнерство открытого правительства

### Криминализация коррупции

Теме криминализации коррупции посвящен Раздел 2 «Установление уголовной ответственности за коррупцию» Вопросника для второго раунда мониторинга Сети

ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии<sup>3</sup>. В соответствии с методологией третьего раунда мониторингу подлежат выполнение рекомендаций выписанных в этом разделе. А именно, соответствие международным стандартам и эффективность имплементации законодательства в части ответственности за коррупционные правонарушения, в т.ч. относительно:

- видов коррупционных преступлений;
- ответственности юридических лиц;
- оснований для наступлений ответственности за совершение коррупционных преступлений;
- элементов состава коррупционных преступлений;
- определения государственного должностного лица;
- санкций;
- конфискации предмета коррупционного преступления и доходов от его совершения;
- иммунитетов и сроков давности привлечения к уголовной ответственности;
- международного сотрудничества и взаимной правовой помощи;
- эффективности процедуры расследования дел о коррупции;
- наличия и эффективности деятельности специализированных правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

Учитывая то, что суть альтернативного мониторинга составляет оценка эффективности деятельности разных элементов антикоррупционного механизма, главными вопросами для мониторинга институтами гражданского общества есть такие:

1) является ли национальное законодательство эффективным инструментом в руках органов системы уголовной юстиции для уголовного преследования коррупционной преступности;

2) насколько эффективно органы уголовного преследования применяют законодательство для выявления и расследования коррупционных преступлений.

В связи с этим, институтам и организациям гражданского общества предлагается заполнить соответствующую часть вопросника, касающуюся законодательства, а также дополнить ее комментариями относительно практики его применения.

Касательно качества законодательства об ответственности за коррупционные преступления, необходимо отметить, что такие индикаторы, как отсутствие практики применения определенных правовых норм или наличие неоднозначной правоприменительной практики правоохранительных или судебных органов могут свидетельствовать о том, что:

а) законодательная норма сформулирована таким образом, что не позволяет ее применить на практике или допускает неоднозначное толкование,

б) органы уголовной юстиции не имеют правовых механизмов для их применения;

Поэтому наличие в отчете примеров неэффективных законодательных норм/правоприменения со ссылками на соответствующие решения

---

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/41603693.pdf>

правоохранительных органов или судов значительно повышает его значение для объективного мониторинга страны.

Что касается эффективности системы органов, на которые возложены задачи по выявлению, расследованию и рассмотрению дел о коррупционных правонарушениях, то она зависит от множества факторов, среди которых главными есть наличие политической воли и возможности (независимость, ресурсы, квалифицированный персонал) противодействовать коррупции.

Источниками информации, на основании которой возможно сделать анализ эффективности системы привлечения к ответственности за коррупцию могут быть:

1) официальные данные, в частности, периодические отчеты органов власти о проблеме коррупции в стране, выполнении антикоррупционных стратегий или планов действий; статистические данные - статистика органов полиции, прокуратуры, судебных органов, антикоррупционных институций;

2) отчеты международных мониторинговых механизмов в рамках выполнения обязательств по борьбе с коррупцией;

3) исследования, в частности относительно опыта вовлечения в коррупционные практики, уровня доверия к органам правопорядка, в т.ч. которые характеризуют готовность населения информировать о коррупции;

4) мониторинг антикоррупционных расследований: открытых производств, приостановленных, длящихся необоснованно продолжительное время, закрытых, законченных вынесением судебных решений; изучение судебных решений в части непропорциональных или несдерживающих санкций или освобождения от ответственности, конфискации предмета коррупционного преступления либо доходов от его совершения;

5) мониторинг СМИ и интернет - изданий относительно результатов официальных расследований на основании заявлений в СМИ, журналистских расследований, публичных заявлений.

Официальные документы органов власти о состоянии проблемы коррупции в стране это важный источник информации, который может содержать кроме фактических данных (например, статистики уголовных расследований), также оценку государством проблемы и видение органов власти как эту проблему можно решить.

В качестве позитивного примера можно привести ежегодные отчеты специально уполномоченного органа Украины по вопросам антикоррупционной политики относительно мер по борьбе с коррупцией<sup>4</sup>.

**Вставка 1 - Отчеты специально уполномоченного органа Украины по вопросам антикоррупционной политики**

В соответствии со статьей 19 Закона Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» специально уполномоченный орган по вопросам антикоррупционной политики (на данный момент, в соответствии с Указом Президента Украины - это Министерство юстиции Украины) ежегодно готовит и обнародует отчет о результатах мер относительно предупреждения и противодействия коррупции.

<sup>4</sup><http://www.minjust.gov.ua/21885>

Данный отчет готовится на основании информации министерств, других центральных и местных органов исполнительной власти, специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции.

Отчет содержит такие ведомости:

- 1) статистические данные о результатах деятельности специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции результатах деятельности в сфере борьбы с коррупцией (статистика выявления, расследования и рассмотрения дел о коррупционных правонарушениях);
- 2) обобщенные результаты антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов;
- 3) информация о результатах исполнения органами государственной власти мер касательно предупреждения и противодействия коррупции, в том числе в рамках международного сотрудничества;
- 4) результаты социологических исследований, которые проводятся государственными и негосударственными научно-исследовательскими учреждениями, по вопросам распространения коррупции;
- 5) информация о реализации антикоррупционной стратегии Украины.

Отчет публикуется на веб-странице Министерства юстиции Украины, а также публикуется в официальном печатном издании Кабинета Министров Украины «Урядовый курьер».

Данные официальной статистики не являются показателем, точно характеризующим степень распространения коррупции, поскольку зачастую отображают соотношение количества выявленных фактов коррупционных правонарушений и принятых по ним процессуальных решений, не давая ответ на вопрос о том, насколько распространены те или иные формы коррупции на самом деле. Следует иметь в виду, что для коррупционных правонарушений характерна высокая степень латентности в связи с тем, что субъектам такого поведения может быть выгодна коррупционная модель, в связи с боязнью быть привлеченным к ответственности либо низким уровнем доверия к органам уголовной юстиции. Вместе с тем, наличие детальной информации о совершенных преступлениях, категориях субъектов, вовлеченных в их совершение, может предоставить возможность сделать выводы о сферах, более подверженных коррупции.

Важным показателем эффективности системы органов уголовной юстиции есть количество дел, касающихся коррупционных преступлений:

- а) в которые вовлечены политики, служащие, занимающие высокие должности, представители крупного бизнеса;
- б) совершаемыми организованными группами (с несколькими соучастниками между которыми распределены роли), в т.ч. неоднократно или на продолжении определенного времени;

в) которыми нанесено значительный ущерб общественным интересам или предметом, которых были получение неправомерной выгоды в большом размере. Поэтому важно обращать внимание на анализ практики органов уголовной юстиции в части наличия или отсутствия подобного рода дел. Также в отчете целесообразно привести примеры таких дел о коррупционных преступлениях, которые, мнению, могут считаться завершенными успешно, а также противоположные примеры – дел, которые могут считаться важными, однако их расследование не завершилось осуждением виновных в связи неэффективностью системы органов уголовной юстиции или проблемами законодательного характера. При этом, необходимо указать какие именно из причин привели к этому.

Отчеты международных мониторинговых механизмов в рамках международных конвенций по борьбе с коррупцией содержат оценку того, в какой мере международные антикоррупционные стандарты имплементированы в законодательство и практику соответствующих стран.

Среди наиболее известных инструментов мониторинга международных антикоррупционных стандартов:

- Механизм обзора имплементации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции<sup>5</sup>;
- Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), которая осуществляет мониторинг Уголовной и Гражданской конвенций против коррупции, Руководящих принципов по борьбе с коррупцией, утвержденных Комитетом Министров Совета Европы 6 ноября 1997 г., а также ряда других инструментов этой международной организации<sup>6</sup>;
- Рабочая группа по вопросам взяточничества в международных деловых операциях, которая осуществляет мониторинг исполнения Конвенции ОЭСР по борьбе с взяточничеством в международных деловых операциях<sup>7</sup>;
- Антикоррупционная Сеть ОЭСР для стран Восточной Европы с Центральной Азией, осуществляющая свою деятельность на принципах Рабочей группы по взяточничеству в международных деловых операциях<sup>8</sup>.

Вопросы отмывания доходов, полученных незаконным путем, что также есть предметом мониторинга АКС ОЭСР, оцениваются несколькими международными организациями, среди них:

- Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) - межправительственная организация, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения<sup>9</sup>;

<sup>5</sup><http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>;  
[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism\\_for\\_the\\_Review\\_of\\_Implementation\\_-\\_Basic\\_Documents\\_-\\_R.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_R.pdf)

<sup>6</sup>[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp).

<sup>7</sup><http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinessstransactions.htm>.

<sup>8</sup><http://www.oecd.org/corruption/acn>

<sup>9</sup>[www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).



- Комитет экспертов Совета Европы по вопросам противодействия отмыванию преступных доходов и финансирования терроризма (MONEYVAL)<sup>10</sup>;
- Евроазиатская группа по вопросам противодействия отмыванию преступных доходов и финансирования терроризма (EAG)<sup>11</sup>.

Следует также обращать внимание на отчеты других международных организаций, которые хотя и не имеют мониторинговых функций, однако собирают статистическую и другую информацию, а также проводят собственные исследования. Для примера можно привести Европейскую комиссию за эффективность правосудия (CEPEJ): на веб-странице этой организации можно найти исследования систем органов юстиции (суды, иные судебные органы, прокуратура, адвокатура) стран-членов Совета Европы с подробным описанием, как самих систем, так и проблем в их функционировании и соответствующими статистическими данными<sup>12</sup>.

Исследования, в частности относительно опыта вовлечения в коррупционные практики, уровня доверия к органам правопорядка, в т.ч. которые характеризуют готовность населения информировать о коррупции;

Исследования, касающиеся собственного опыта участия в коррупционных действиях, могут дать более полную информацию о том насколько соответствует количество инициированных дел о коррупции реальной частоте коррупционных правонарушений, категориях лиц, вовлеченных в их совершение, наиболее подверженных коррупции сферах.

Данные исследований о том, что коррупция более распространена в других сферах, нежели в тех, о которых свидетельствует официальная статистика, может свидетельствовать о том, что усилия органов уголовной юстиции применяются неэффективно.

Международные стандарты предполагают, что наиболее полную картину относительно сфер, в которых распространена коррупционная преступность, могут дать опросы домохозяйств, публичных служащих, представителей бизнеса<sup>13</sup>.

Одним из наиболее проблемных вопросов в части противодействия коррупции в частном секторе есть выявление преступлений, которые есть основанием для привлечения к ответственности юридических лиц. Поэтому исследования относительно коррупционного опыта субъектов предпринимательства есть одним из наиболее важных источников для оценки эффективности реагирования государственных органов на коррупцию в бизнес - среде.

Как уже было отмечено выше, коррупционные преступления тяжело выявляются. Поэтому одним из показателей эффективно действующей системы уголовного преследования есть наличие механизмов информирования о коррупционных правонарушениях, а также уровень доверия к органам уголовной юстиции. Исследования уровня доверия к правоохранительным и судебным органам, отношения населения к вопросам добровольного информирования могут также быть одним из важных показателей того, насколько эффективно работает система

<sup>10</sup><http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/>

<sup>11</sup><http://www.eurasiangroup.org/>

<sup>12</sup>[http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp).

<sup>13</sup><http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2010-December-13-15/V1056919r.pdf>.

преследования за коррупционные правонарушения. Результаты таких исследований также необходимо включать в отчет.

**Мониторинг дел о коррупционных правонарушениях** – важный инструмент, которые позволяет выявить целый ряд факторов, которые влияют на оценку эффективности уголовного преследования коррупции.

Среди них, например:

- наличие и количество дел, которые завершены вынесением обвинительного приговора и применением мер наказания, которые имеют сдерживающий характер, а также эффективными мерами розыска и конфискации предмета преступления и доходов от него;
- соотношение (или наличие) дел о коррупционных преступлениях, которые становятся большой общественной опасностью и дел, которые не представляют такой угрозы для общества; наличие дел о «большой коррупции», которые расследуются/рассматриваются неоправданно длительный срок, или относительно которых органы правопорядка не принимают надлежащих мер к раскрытию и расследованию;
- проблемы недостаточных взаимодействия или координации усилий органов расследования и органов прокуратуры, неэффективное межведомственное взаимодействие или дублирование полномочий различных ведомств, ответственных за выявление и расследование коррупционных преступлений;
- отсутствие должного опыта и знаний у представителей органов следствия и прокуратуры, для расследования сложных коррупционных преступлений, человеческих или материальных ресурсов, необходимых для эффективной работы.

Информация о судебных решениях доступна на специализированных веб – ресурсах, например в Украине - <http://www.reyestr.court.gov.ua/>, в Казахстане - <http://eaias.supcourt.kz/EGOV/QB.NSF/QForm?OpenForm&Lang=ru>.

**Мониторинг СМИ и интернет** – также необходимо обратить внимание на то, каким образом органы уголовной юстиции реагируют на публичные заявления о совершении преступления, публикации в медиа или журналистские расследования. Результаты журналистских расследований во многих случаях содержат информацию о выявленных противоправных фактах, причинах и факторах, которые сопутствуют их совершению, поэтому могут представлять ценную базу для дальнейших расследований органами правопорядка. Эта ценность усиливается тем, что соответствующие факты становятся публичными, что требует реакции органов расследования под давлением общественности. Таким образом, ненадлежащее реагирование со стороны органов правопорядка на публичные сообщения о совершении преступления могут свидетельствовать об отсутствии политической воли расследовать коррупционные преступления совершенные определенным кругом лиц, зависимости органов следствия или прокуратуры от власти или политических сил, коррумпированности самой системы правоохранительных органов. Сопутствующим фактором при такой ситуации является недостаточный контроль со стороны общества за деятельностью органов, уполномоченных выявлять и расследовать коррупционные правонарушения.

В качестве подтверждения вашей оценки важно привести несколько примеров, которые характеризуют как с позитивной, так и негативной стороны действия правоохранительных органов в части оценки указанных фактов и их проверки, результатов расследования.

### Эффективность судебной системы

Независимая и эффективна система органов правосудия есть ключевым фактором, определяющим возможности для успешности мер в снижении уровня коррупции. Поэтому вопрос насколько эта система может эффективно работать, а также насколько она сама поражена коррупцией есть одним из приоритетных во время мониторинга страны.

Система органов правосудия есть одной из наиболее закрытых, поэтому существуют трудности со сбором необходимой информации.

Одним из наиболее подходящих источников данных о системе органов правосудия есть исследования уровня и типов коррупции, а также способности системы выполнять функции по преодолению коррупции. Однако, поскольку такие узкоспециализированные исследования проводятся достаточно редко, возможно использовать другие исследования, которые касаются эффективности функционирования системы органов юстиции или уровня имплементации реформ сектора правосудия. Несмотря на достаточно широкий круг вопросов в подобного рода исследованиях, зачастую они касаются анализа уровня прозрачности, добропорядочности, подотчетности внутри системы и могут дать необходимую информацию. Также вопросы судебной системы могут быть одним из модулей в исследованиях домохозяйств, но они в основном отражают восприятие коррупции в системе, уровень доверия, не раскрывая причин коррупционных проявлений, их типов и последствий.

Поэтому более достоверным источником информации есть исследования, базирующиеся на опросах экспертов, представителей системы правосудия, анализе судебных дел, судебной статистике и статистике органов ответственных за дисциплинарные расследования.

В качестве позитивного примера целесообразно отметить исследование рисков коррупции, в судебной системе проведенное в 2009 году Институтом прикладных гуманитарных исследований для Министерства юстиции Украины<sup>14</sup>.

#### **Вставка 2 - Исследование рисков коррупции, в судебной системе Украины**

Исследование касалось коррупционных рисков в четырех базовых судебных процессах и в деятельности органов дознания и досудебного следствия: уголовном процессе, гражданском, хозяйственном и административном процессах.

Методология исследования объединила правовой и социологический анализ. Правовой анализ охватывал доктринальное исследование теоретических и практических проблем в соответствующих сферах, анализ статистических

<sup>14</sup>

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/system%20studies/344-UPAC\\_Corruption%20risks%20in%20criminal%20process\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/system%20studies/344-UPAC_Corruption%20risks%20in%20criminal%20process_en.pdf)

материалов правоохранительных органов и судебной статистики, анализ судебных решений и обобщений судебной практики, анализ информационных сообщений судебных и правоохранительных органов, а также информацию медиа. Социологическая часть исследования включала в себя опрос целевых групп экспертов (адвокаты, юристы предприятий, сотрудники правоохранительных органов, ученые), а также опрос населения методом «face-to-face».

На основании этих результатов было проведено 7 *фокус-групп* (адвокаты, практикующие юристы, судьи, сотрудники правоохранительных органов, граждане, имеющие опыт ведения судебных дел, предприниматели, ученые) и 52 глубинных интервью относительно разных категорий производств (уголовное, о делах об административной ответственности, гражданское, хозяйственное, административное).

Кроме того, исследование включало и проведение анализа конкретных дел (*case study*).

Результатом исследования стало наличие достаточно объективной, глубокой и всесторонней оценки судебной системы в части форм коррупции, присущей системе, причин ее возникновения, «участников коррупционных альянсов», способности системы противостоять коррупции. Рекомендации исследования были учтены при проведении судебной реформы в Украине в 2010 г.

Особое внимание следует обратить на вопросы независимости деятельности прокуроров и судей, а также мер защиты их и членов семей. Гарантии независимости прокуроров и судей позволяют в большой мере нивелировать фактор отсутствия политической воли противодействовать коррупции.

В связи с этим важно отобразить в отчете известные вам факты относительно возможного влияния на прокуроров или судей в связи с расследованием или рассмотрением дел (отстранение от ведения дела, дисциплинарные санкции, увольнение, угрозы, т.д).

## Предупреждение коррупции

<b>Сфера</b>	<b>Возможные источники и показатели</b>
Орган по предупреждению коррупции	Законодательство об органе по предупреждению коррупции; вебсайт органа по предупреждению коррупции; годовая отчетность и бюджет органа по предупреждению коррупции.
Целостность государственной службы	Закон о гражданской / государственной службе; централизованный вебсайт для подбора и найма кадров; имущественные декларации государственных служащих; кодекс этики государственных служащих; вебсайт органа управления по вопросам государственной службы; закон о защите осведомителей; Статистические данные о подборе и найме кадров для государственной службы: процентное количество государственных служащих, нанятых в рамках конкурентного набора.
Стимулирование прозрачности и сокращение дискреционных полномочий в органах государственного управления	Регламент работы Парламента; административно-процессуальный кодекс; закон о Правительстве и регламент работы Правительства; план действий по борьбе с коррупцией; Обзор имущественных деклараций членов парламента и министров и проведение перекрестных сверок с данными из реестра компаний для выявления возможных нарушений.
Государственный финансовый контроль и аудит	Закон о высшем ревизионном органе; подзаконные акты о внешнем аудите; вебсайт высшего ревизионного органа; закон о государственном финансовом управлении и контроле; закон о внутреннем аудите и соответствующие подзаконные акты; юридические положения о проверках; Количество и глубина проверок, проведенных в ключевых / существенных государственных органах (таких как Администрация Президента, Министерство внутренних дел и Министерство обороны). <sup>15</sup>
Государственные закупки	Закон о государственных закупках и соответствующие подзаконные нормативные акты; централизованный вебсайт по государственным закупкам; Статистические данные по государственным закупкам (количество конкурентных тендеров по сравнению с прямыми закупками).
Доступ к информации	Закон(-ы) о свободе информации

<sup>15</sup> Это может быть хорошим показателем того, является ли орган государственного аудита независимым и в достаточной степени сильным, чтобы противостоять наиболее влиятельным государственным органам.

	<p>Доля ответов на запросы о предоставлении публичной информации;                  Обзор вебсайтом государственных министерств;<sup>16</sup></p>
<p>Политическая коррупция</p>	<p>Закон о политических партиях; закон о выборах; закон о лоббизме; закон о конфликтах интересов на государственной службе;                  Отчеты о финансировании избирательных кампаний и годовые отчеты о финансировании политических партий;                  Сравнение данных о государственных закупках с отчетами о финансировании избирательных кампаний (для выявления возможных случаев, когда получатели государственных контрактов делали пожертвования правящей партии);                  Обзоры о состоянии коррупции (например, Барометр мировой коррупции, подготовленный «Трансперенси Интернешнл»).</p>
<p>Судебная система</p>	<p>Конституция; закон(-ы) о судебной системе; вебсайты судов;                  Судебная статистика: количество обвинительных и оправдательных приговоров; процентное количество ходатайств Прокурора, удовлетворенных судьями, по сравнению с процентным количеством ходатайств защиты, удовлетворенных судьями;<sup>17</sup>                  Судебные решения по делам, имеющим политическую окраску (включая споры о выборах);<sup>18</sup>                  Отчеты организаций гражданского общества и международных организаций («Страны переходного периода», Freedom House, «Индекс судебной реформы», Американская ассоциация юристов) о результатах мониторинга судебной системы.</p>
<p>Частный сектор</p>	<p>Закон(-ы) о предпринимательстве; вебсайты крупных компаний; опросы ассоциаций бизнеса; закон о защите осведомителей;                  Количество компаний, подписавшихся под Глобальным договором ООН;                  Отчеты / обзоры Всемирного банка / Международной финансовой корпорации, Всемирного экономического форума, Индекс экономической свободы Фонда наследия, Индекс трансформации Бертельсманна, Фонд Бертельсманна</p>

<sup>16</sup> Чтобы определить, насколько государственные органы проявляют инициативу в вопросах раскрытия информации.

<sup>17</sup> Обычно это отражает степень независимости судебных органов от влияния Прокуратуры.

<sup>18</sup> Рассмотрение политических дел судебными органами может являться показателем их независимости от политического руководства.

## 5. ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ

### Отсутствие официальной информации

Для целей объективной оценки деятельности правительства в сфере борьбы с коррупцией необходимо наличие легкодоступной, подробной, обновленной и своевременной информации из широкого спектра официальных источников. Обычно обязательство правительства по раскрытию публичной информации прописано в национальном законодательстве, и заинтересованные организации и граждане могут ссылаться на соответствующий закон при направлении запросов о предоставлении такой информации. В случае отсутствия такого законодательства необходимо, чтобы гражданское общество мобилизовалось, повысило значимость данного вопроса и инициировало внесение поправок в законодательство, чтобы права граждан на информацию соблюдались правительством. Регулярное направление в правительство запросов о свободе информации по интересующим вопросам, ведение статистики по вопросам свободы информации и создание органа по мониторингу и надзору в сфере свободы информации являются важными шагами по повышению прозрачности процесса принятия решений на государственном уровне.

### Риск репрессий и преследований

В некоторых авторитарных системах существует высокий риск того, что граждане, выступающие открыто и критикующие правительство, будут подвергаться репрессиям, преследованиям и угрозам со стороны правоохранительных органов, чтобы отбить у них охоту принимать в дальнейшем участие в процессе принятия политических решений. О таких случаях запугивания необходимо незамедлительно сообщать в соответствующие национальные и международные организации, которые, возможно, смогут более профессионально повлиять на решение правительства по прекращению подобной практики в будущем и на обеспечение соблюдения прав граждан на свободу слова и публичную информацию в будущем.

Что касается «теневого мониторинга», то следует отметить, что имена лиц или названия организаций, которые оказали содействие в рамках процесса мониторинга, могут оставаться полностью конфиденциальными. Предоставленная ими информация будет упомянута в отчете в общих чертах, т.е. «по мнению представителей гражданского общества в стране...», без прямого цитирования в части отдельных заявлений, если это необходимо. Встречи с представителями негосударственных организаций будут организованы Секретариатом отдельно без участия правительства, и списки участников не будут передаваться государственным органам.

Что касается практических мер, которые могут быть предприняты организациями гражданского общества в стране, то одной из разновидностей стратегии, которая может помочь в этой ситуации, могло бы стать создание коалиций, выражающих общее мнение. Или даже, возможно, создание анонимного объединения(-ий) организаций гражданского сообщества под эгидой таких международных организаций, как ОБСЕ, ПРООН и т.д.

### **Отсутствие качественных и надежных данных о результатах исследований**

В некоторых странах, вследствие установленных юридических ограничений в отношении деятельности независимых от правительства международных организаций или национальных групп гражданского общества, может показаться сложным найти объективные и качественные данные о реализации антикоррупционных реформ. Одним из способов решения этой проблемы может являться создание пула независимых локальных исследователей, которые на безымянной основе и исходя из общепринятой методологии могут направлять свои аналитические отчеты в ОЭСР или любые иные международные сети, работающие над вопросами надлежащего управления. После проведения подробной проверки соответствующими экспертами данные отчеты могут быть представлены на местном и региональном уровнях с активным участием СМИ, чтобы пробудить интерес у других групп и простимулировать их участие в этой сфере.

### **Отсутствие организационных ресурсов**

Зачастую оказывается, что у организаций отсутствуют достаточные ресурсы и экспертиза, что не позволяет им принимать регулярное и конструктивное участие в работе с правительством и проводить эффективный мониторинг деятельности по борьбе с коррупцией. Чтобы решить эту проблему, заинтересованные, но обладающие меньшим потенциалом организации могут полагаться на передовую международную практику, и за счет объединения усилий с другими такими же организациями применять метод участия и мониторинга в разработке политик, что в наилучшей степени сочетается с их локальным контекстом. В целях получения более качественных результатов указанные организации могут распределить задачи между собой, фокусируясь на отдельных вопросах, которые в наибольшей степени относятся к их деятельности.

### **Сотрудничество между правительством и организациями гражданского общества**

Работа с некоторыми правительствами может быть осложнена, поскольку они скрывают информацию о своей деятельности склонны игнорировать призывы организаций гражданского общества к сотрудничеству. В этом случае организациям гражданского общества рекомендуется создать коалицию между единомыслящими партнерами в различных сферах и попытаться оказать влияние на позицию правительства совместными призывами или заявлениями, которые бы конкретным образом отражали неблагоприятное воздействие непрозрачных и неответственных решений на население. В целях обеспечения более сильного влияния организации гражданского общества могут рассмотреть возможность более тесной работы с



низовыми руководителями, создания членской базы и представления интересов отдельных сегментов общества, будь то, например, в сфере образования, здравоохранения, сельского хозяйства или охраны окружающей среды. Это позволит данным организациям гражданского общества стать в долгосрочной перспективе более устойчивыми, а также повысить уровень собственной легитимности, когда они будут призывать правительство к сотрудничеству.

## 6. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА (ИСТОЧНИКИ)

Веб-страница Антикоррупционной Сети Организации экономического развития и сотрудничества: <http://www.oecd.org/corruption/acn/>

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС), Второй раунд мониторинга, Процедура и вопросник, <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/41603641.pdf>  
ОЭСР, *Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, Прогресс и сложности*, <http://www.oecd.org/corruption/acn/42740427.pdf>

«Борьба с коррупцией: какая роль отведена гражданскому обществу? Опыт ОЭСР»: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/19567549.pdf>

Веб-страница Управления ООН по наркотикам и преступности: <http://www.unodc.org/unodc/index.html>

Портал «TRACK» Управления ООН по наркотикам и преступности (библиотека материалов о коррупции): <http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx>

Материалы по Конвенции ООН против коррупции: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

Публикации и методические материалы по борьбе с коррупцией: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>

Справочный документ, подготовленный Секретариатом Конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции «Методологии, в том числе основывающиеся на фактах способы оценки особенно уязвимых для коррупции областей в публичном и частном секторах», Вена, 13-15 декабря 2010 года: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2010-December-13-15/V1056919r.pdf>

«Методология оценки возможностей антикоррупционных ведомств по выполнению превентивных функций», Братиславский региональный центр ПРООН, декабрь 2009 г.:

<http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Methodology for Assessing the Capacities of Anti Corruption Agencies to Perform Preventive Functions.pdf>

«Практическое руководство по оценке потенциала антикоррупционных ведомств», ПРООН, 2011 г.: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/IP/Practitioners\\_guide-Capacity%20Assessment%20of%20ACAs.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/IP/Practitioners_guide-Capacity%20Assessment%20of%20ACAs.pdf)

Веб-страница Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО): [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_en.asp/](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp/)

Веб-страница Европейской Комиссии за эффективность правосудия (СЕПЕ): [http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp)

Оценочный доклад о судебных системах европейских стран за 2012 г.: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf)

Веб – страница всемирной сети организаций гражданского общества в поддержку Конвенции ООН против коррупции: <http://www.uncaccoalition.org/>

Страница о механизме мониторинга Конвенции: <http://www.uncaccoalition.org/uncac-review/uncac-review-mechanism>

Страница с информационными материалами для организаций гражданского общества в части подготовки альтернативных отчетов по Конвенции ООН против коррупции: <http://www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/viewcategory/4-uncac-review-tools-for-civil-society>

Страница с мониторинговыми отчетами организаций гражданского общества относительно Конвенции ООН против коррупции: <http://www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports>.

Трансперенси Интернэшнл:

- база данных инструментов по исследованию коррупции: <http://gateway.transparency.org/tools>;

- методические материалы по исследованиям коррупции в разных секторах: <http://gateway.transparency.org/guides>.

«Как осуществлять мониторинг и оценку антикоррупционных ведомств: руководство для ведомств, финансирующих организаций и организаций, проводящих оценку», Йеспер Джонсон, Ханнес Хеклер, Луис де Суза, Харальд Матисен (руководитель группы), Антикоррупционный центр ресурсов U4, Выпуск U4, сентябрь 2011 г., № 8: <http://www.cmi.no/publications/file/4171-how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption.pdf>.

Справочник по антикоррупционной оценке. Финальный отчет. Агентство международного развития США, 28 февраля 2009 года: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnadp270.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnadp270.pdf).

Йеспер Джонсон, Ханнес Хеклер, Луис де Суза и Харальд Матисен, «Как осуществлять мониторинг и оценку антикоррупционных ведомств: руководство для ведомств, финансирующих организаций и организаций, проводящих оценку», <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 59(1), 14 декабря 1946 года, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement>;

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217 А (III), 10 декабря 1948 года, <http://www.un.org/cyberschoolbus/humanrights/resources/universal.asp>;

Замечание общего порядка № 34 к статье 19 (Свобода убеждений и их выражения), июль 2011 года, <http://www.article19.org/resources.php/resource/2420/en/general-comment-no.34:-article-19:-freedoms-of-opinion-and-expression>;

Конвенция ООН против коррупции, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 58/4 от 31 октября 2003 года, [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf);

Конвенция Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по

вопросам, касающимся окружающей среды, принята в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>;

Доклад Специального докладчика о праве на поиск и получение информации, СМИ в странах с переходной экономикой и в выборах, влиянии новых информационных технологий, национальной безопасности, женщинах и свободе выражения, UN Doc. E/CN.4/1998/40, 28 января 1998 года, пар. 11: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/7599319f02ece82dc12566080045b296?Opendocument>;

Партнерство открытого правительства: <http://www.opengovpartnership.org/about>;

Международное бюджетное партнерство, Обзор по открытости бюджета: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>;

Трансперенси Интернешнл, Система оценки общенациональной этики поведения: <http://www.transparency.org/whatwedo/nis>

## ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР является уникальным форумом где правительства совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем, порождаемых глобализацией. Кроме того, ОЭСР находится в авангарде деятельности, направленной на анализ и содействие правительствам в реагировании на новые тенденции и проблемы, включая корпоративное управление, информационная экономика и проблемы старения населения. Организация обеспечивает среду, в которой правительства могут сопоставлять политический опыт, искать ответы на общие проблемы, выявлять удачные схемы практических действий и работать над координацией внутренней и международной политики.

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

Издательство ОЭСР широко распространяет результаты статистических обзоров, выполненных Организацией, и ее исследований по экономическим, социальным и экологическим вопросам, а также конвенции, руководства и стандарты, согласованные в сообществе ее членов.

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

