

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

Методология для 4^{го} раунда мониторинга

Данная Методология проведения 4^{го} раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий была одобрена Руководящей группой в течение 20-ой встречи, 22 апреля 2016 года.

Принимая во внимание необходимость дальнейшего усиления методологии, Руководящая группа приняла прилагаемые дополнения на встрече в сентябре 2017 года.

За дополнительной информацией, пожалуйста, обращайтесь к менеджеру Сети Ольге Савран по адресу электронной почты olga.savran@oecd.org.

Содержание

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией	3
Цели и принципы четвертого раунда мониторинга	4
Основные этапы четвертого раунда мониторинга	6
График	6
Отбор сектора для проведения углубленной оценки	9
Формирование группы мониторинга	10
Анкета и доклад по предварительной оценке	11
Визит в страну	12
Подготовка проектов отчетов о мониторинге	19
Структура	19
Рейтинги	20
Подготовка проекта отчета	21
Пленарные заседания	22
Утверждение отчетов	23
Контроль	23
Публикация отчетов и пресс-релизов	24
Официальное письмо	24
Повторный визит	24
Промежуточные доклады	25
Приложение 1: Инструкция для экспертов группы мониторинга (извлечение)	29
Отбор экспертов группы мониторинга	29
Основные задачи экспертов группы мониторинга	30
Образец графика задач эксперта группы мониторинга	31
Практическая информация для экспертов группы мониторинга	33
Приложение 2: Практическое пособие: как провести мониторинг силами гражданского общества (извлечение)	35
Альтернативный мониторинг	35
Привлечение НПО для проведения мониторинга	36
Приложение 3: Информационные ресурсы	39

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией представляет собой программу проведения взаимных обзоров в группе из девяти стран. Армения, Азербайджан, Грузия, Россия,¹ Таджикистан и Украина присоединились к этой инициативе на Общем собрании Сети в 2003 году в Стамбуле, Турция. Кыргызстан присоединился к Плану действий в 2003 году, и Казахстан - в 2004 году. Узбекистан присоединился к Плану действий в 2010 году, а Монголия - в 2012 году. Другие страны-участницы Сети и ОЭСР, международные организации и неправительственные организации-партнеры принимают участие в реализации Стамбульского плана действий в качестве экспертов и доноров. Реализация Стамбульского плана действий в настоящее время включает следующие этапы:

1. *Обзор нормативно-правовой и институциональной базы для борьбы с коррупцией.* Страны-участницы Стамбульского плана действий подготовили отчеты о самооценке на основе образца руководящих принципов, составленного Секретариатом. Группы экспертов Сети рассмотрели эти отчеты о самооценке (без визита на места) и разработали рекомендации, охватывающие три основных направления: (1) антикоррупционная политика и институты, (2) криминализация коррупции и обеспечение соблюдения антикоррупционных законов, и (3) меры по предупреждению коррупции в системе государственной службы. На пленарных заседаниях Сети были обсуждены и утверждены на основе консенсуса отчеты об оценке ситуации в стране, а также предлагаемые рекомендации. Страновые обзоры были выполнены в период с 2003 по 2005 г.г.²
2. *Первый раунд мониторинга.* Первый раунд мониторинга реализации рекомендаций непосредственно по странам проводился на базе ответов на индивидуальные Мониторинговые анкеты, подготовленные Секретариатом для каждой страны. Группы экспертов Сети проанализировали ответы и посетили страны с целью сбора дополнительной информации. На основе ответов на анкету и информации, собранной в ходе визита, эксперты подготовили проекты отчетов о мониторинге, включая оценку прогресса и рейтинги степени выполнения полученных рекомендаций (выполнены полностью, в основном или частично выполнены и не выполнены). Проекты отчетов о мониторинге были представлены на пленарных заседаниях для обсуждения и утверждения. Первый раунд мониторинга был завершен в 2005-2007 годах. Итоговый доклад о первом раунде мониторинга был опубликован в 2008 году.³
3. *Второй раунд мониторинга.* В ходе второго раунда мониторинга еще раз рассматривалась степень выполнения страной рекомендаций, данных после первоначального обзора по

¹ Россия не является активным участником Стамбульского плана действий, поскольку принимает участие в проведении взаимных проверок Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством в рамках процесса присоединения к ОЭСР

² За исключением обзоров по Узбекистану и Монголии, которые проводились соответственно в 2010 и 2014 год на базе стандартной анкеты, разработанной для второго раунда мониторинга.

³ ОЭСР (2008), *Стамбульский план действий. Достижения и проблемы*, ОЭСР, Париж, <http://www.oecd.org/corruption/acn/42740427.pdf>.

стране, теперь включая три новых элемента: (1) включая стандартную Мониторинговую анкету, в основном, составленную на базе норм, прописанных в Конвенции ООН против коррупции; (2) отчет о мониторингах на основе анализа документации и посещений объектов; (3) по окончании мониторинга Секретариат организовал повторные визиты в те страны, где проводился мониторинг, для представления отчетов государственным должностным лицам, гражданскому обществу и международным партнерам в целях получения содействия для выполнения странами полученных рекомендаций. Второй раунд мониторинга был проведен в период с 2009 по 2012 г.г.⁴ Итоговый доклад о втором раунде мониторинга был опубликован в 2013 году.⁵

4. *Третий раунд мониторинга.* Цель третьего раунда мониторинга заключалась в содействии соблюдению странами-участницами международных антикоррупционных норм и передовой практики с особым вниманием на практической реализации антикоррупционных мер и рекомендаций, принятых во втором раунде. Были использованы анкеты по конкретным странам, визиты на места, утверждение отчетов с рейтингами о выполнении, новые или обновленные рекомендации и повторные визиты. Третий раунд проводился в период с 2013 по 2015 г.г.⁶ Итоговый доклад о третьем раунде мониторинга будет представлен в 2016 году.

5. *Регулярное обновление информации о стране.* После утверждения страновых отчетов страны-участницы Стамбульского плана действий готовили промежуточные доклады о принятых мерах по выполнению рекомендаций и представляли их для обсуждения на каждом пленарном заседании для обеспечения дальнейшей деятельности. В ходе третьего раунда мониторинга методология промежуточных докладов о достижениях была пересмотрена. В нее включили оценку достижений партнерами и утверждение промежуточных докладов на пленарных заседаниях, а также рейтингование, свидетельствующее о прогрессе или об отсутствии прогресса по выполнению рекомендаций.

Страновые отчеты обсуждались и были утверждены на пленарных заседаниях Сети. Все отчеты о мониторинге по странам и промежуточные доклады, а также итоговые доклады, подготовленные Секретариатом, опубликованы на сайте Сети.⁷

Цели и принципы четвертого раунда мониторинга

⁴ В Узбекистане проведены совместно первый и второй раунды мониторинга в 2012 г. и третий раунд – в 2015 г.

⁵ ОЭСР(2013), *Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии. Достижения и проблемы, 2009-2013*, ОЭСР, Париж, <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm>.

⁶ В Монголии проведены совместно первый и второй раунды мониторинга в 2015 г.; совместные третий и четвертый раунды мониторинга будут проведены в рамках данной Рабочей программы.

⁷ <http://www.oecd.org/corruption/acn/anti-corruptionnetworkcountrymonitoringreports.htm>.

Согласно Рабочей программе Сети на 2016-2019 годы, целью 4-го раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий является оценка достижений по выполнению рекомендаций предыдущего раунда мониторинга с акцентом на обеспечение соблюдения антикоррупционных законов и практическую реализацию, а также влияние антикоррупционных мер.

Таким образом, в ходе 4-го раунда большой акцент будет сделан на отслеживание и анализ реализации и обеспечения соблюдения антикоррупционных законов, а также на эффективности антикоррупционных мер. Мониторинг будет включать одно новшество: углубленное изучение определенного сектора с высоким риском коррупции.

Более конкретно, в ходе 4-го раунда мониторинга особое внимание будет уделяться таким вопросам: (1) углубленный анализ мер, предпринятых для выполнения ключевых рекомендаций предыдущего раунда мониторинга и причин, повлекших успех или неудачу их выполнения⁸, (2) анализ реализации антикоррупционной политики и превентивных мер, а также их эффективности с особым вниманием к практическим действиям и их последствиям, и (3) анализ правоприменительной практики с особым вниманием к конкретным делам и статистике применения антикоррупционного законодательства. Углубленная оценка избранного сектора позволит рассмотреть вопросы практической реализации антикоррупционной политики, превентивных и правоприменительных мер в этом секторе.

Руководящие принципы для 4-го раунда мониторинга останутся неизменными с предыдущих раундов и включают в себя следующее:

Комплексный подход – 4-й раунд охватит все три направления борьбы с коррупцией, а именно антикоррупционная политика, криминализация коррупции и предупреждение коррупции. Следование комплексному подходу придаст дополнительную ценность экспертизам Конвенции ООН против коррупции и ГРЕКО, кроме того, обеспечит предоставление ценной информации лицам, определяющим политику на местах. Обзор по отобранному сектору покажет, как полный набор антикоррупционных мер применяется на практике в одной отдельной области.

Методология проведения взаимных оценок – мониторинг будет проводиться в форме взаимных межгосударственных оценок, в ходе которых эксперты, назначенные странами-участницами Сети, будут проводить оценку ситуации друг у друга. Эксперты стран Стамбульского плана действий будут систематически задействованы в данной инициативе по мониторингу других стран наряду с экспертами из стран-участниц Сети и ОЭСР с целью обеспечения обмена опытом. Представители международных организаций также смогут принять участие в мониторинге.

Прозрачный процесс мониторинга будет оставаться важной особенностью Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Отчеты о мониторинге проходят открытые обсуждения на пленарных заседаниях с участием представителей всех стран Сети, партнеров из

⁸ В целях сосредоточить 4-ый раунд мониторинга на вопросы внедрения и принуждения исполнения, рамки обзора будут сосредоточены на рекомендации сводного отчета «Борьба против коррупции в Восточной Европе и Центральной Азии, Успехи и Вызовы, 2013-2015», и в целях избежать повторение в других процессах мониторинга, этот раунд мониторинга не включит в себя внедрение рекомендаций по общественному финансовому контролю и проверке, и по финансированию политических партий.

неправительственных и международных организаций. Все отчеты публикуются на сайте Сети, а национальным координаторам предлагается переводить, распространять и публиковать отчеты на официальных правительственных веб-сайтах в своих странах.

Участию неправительственного сектора будет и впредь оказываться содействие, включая участие гражданского общества и бизнес-организаций при подготовке отчета о мониторинге, в визитах в страны и в пленарных заседаниях. Будут дополнительно запрашиваться альтернативные или “теневые” доклады неправительственных партнеров и приниматься во внимание при оценке страны.

Равные условия для всех участников и принятие решений на основе консенсуса – как и во время предыдущих раундов мониторинга, оценки и рекомендации будут разработаны таким образом, чтобы обеспечить равное отношение ко всем странам, применяя одни и те же правила и процедуры. Оценки и рекомендации будут приняты на основе консенсуса, в соответствии с этим страны, где проводится мониторинг, включаются в процесс принятия решений, а доклады будут приниматься по согласованию с ними.

Координация работы с другими международными организациями по-прежнему останется важным элементом процесса, который осуществляется в рамках Стамбульского плана действий. Это необходимо для того, чтобы оценки и рекомендации, производимые в рамках различных международных проектов, подкрепляли друг друга, а ресурсы страны, где проводится мониторинг, и экспертов по мониторингу использовались эффективно. Данная координация работы нужна для того, чтобы избежать накладок и дублирования в деятельности международных организаций и стран, где проводится мониторинг, например, по координации графиков и проведения совместной оценки, когда это возможно. Секретариат Сети будет обеспечивать постоянную координацию действий с ГРЕКО Совета Европы и УНП ООН. Координация также будет производиться с участием представителей международных организаций, работающих в странах Стамбульского плана действий, с целью активизировать усилия в поддержку осуществления рекомендаций на местах.

Основные этапы четвертого раунда мониторинга

График

Согласно Рабочей программе Сети на 2016-2019 годы заседания по мониторингу будут проводиться каждые 10 месяцев; на каждом заседании будут представлены два отчета о мониторинге для утверждения (на одном из заседаний будет необходимо утвердить три отчета в связи с неравномерным количеством стран-участниц Стамбульского плана действий). Странам будет предложено на каждое заседание по мониторингу представить промежуточные доклады о выполнении рекомендаций. В рамках 4-го раунда мониторинга по каждой стране-участнице Стамбульского плана действий будут утверждены один отчет о мониторинге и 3 промежуточных доклада. Предварительный график контроля приведен ниже.

Предварительный график четвертого раунда мониторинга

Заседание по мониторингу	Отчет о мониторинге	о Промежуточный отчет о достижениях
сентябрь 2016	Азербайджан Грузия	Армения, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан, Украина, Узбекистан
июнь 2017	Таджикистан Армения* Казахстан	Азербайджан, Грузия, Кыргызстан, Монголия, Украина, Узбекистан
март 2018	Кыргызстан Украина*	Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Монголия, Таджикистан, Узбекистан
декабрь 2018	Монголия Узбекистан	Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Украина

*По просьбе Украины, мониторинг Армении и Украины поменяли местами.

Для того, чтобы начать подготовку для обзора каждой страны, Секретариат разработает график 4-го раунда для каждой страны на основе образца графика, приведенного ниже. Секретариат направит по электронной почте такой график Национальному координатору, указав крайний срок для представления ответов на анкету, даты визита в страну и пленарного заседания, а также предложение относительно возможного сектора для углубленной оценки. Окончательный график будет согласован между Секретариатом и Национальным координатором. При необходимости, по требованию Национального координатора Секретариат может направить официальное письмо в Правительство соответствующей страны с просьбой о высоком уровне поддержки для проведения 4-го раунда мониторинга.

Для содействия более эффективному выполнению Рабочей программы Сети на 2016-2019 гг. и оказания помощи национальным координаторам в осуществлении их функций будет поощряться создание странами координационных механизмов или процедуры, включающих в себя ответственных должностных лиц из государственных учреждений, которые занимаются вопросами антикоррупционной политики, предупреждения коррупции, расследования и осуществления обвинения по делам о коррупции, честного ведения бизнеса, государственных закупок, реформирования государственной службы и другими соответствующими сферами, которые охватываются данной программой и не являются исключительной компетенцией Национального координатора. Такие механизмы или процедуры были бы особенно важны для оказания содействия национальному координатору в организации мониторинговой деятельности, в том числе подготовке ответов на вопросники, выезде на место событий, анализу и переговорам по проекту рекомендаций, обеспечении их выполнения и предоставлении промежуточных отчетов.

Образец графика мониторинга страны

Мероприятие	Ответственные	Срок исполнения
Начало подготовки		за 4 месяца до визита
Составление графика	Секретариат, национальный координатор	за 4 месяца до визита
Формирование группы мониторинга	Секретариат Сети по согласованию со странами Сети	за 4 месяца до визита
Отбор сектора для углубленной оценки	Секретариат по согласованию с национальным координатором и неправительственные партнеры	за 4 месяца до визита
Отправка анкеты в страну	Секретариат и группа мониторинга	за 3,5 месяца до визита
Отправка анкеты представителям гражданского общества, бизнес-ассоциаций и международных партнерств с предложением предоставить «альтернативный отчет»	Секретариат и группа мониторинга	за 3,5 месяца до визита
Передача ответов на анкету Национальным координатором, представителями гражданского общества, бизнес-ассоциаций и международных партнерств	Национальный координатор на основе результатов из государственных учреждений; гражданского общества, бизнес-ассоциаций и международных партнеров	за 6 недель до визита
Отправление дополнительных вопросов правительству, по необходимости	Секретариат	за 5 недель до визита
Передача ответов на дополнительные вопросы	Национальный координатор	за 4 недели до визита
Подготовка Доклада по предварительной оценке	Секретариат	за 2 недели до визита
Подготовка программы визита в страну (встречи в государственных учреждениях)	Секретариат по согласованию с Национальным координатором	за 2 недели до визита
Подготовка панельных заседаний с представителями гражданского общества, деловых кругов и международных партнерств	Секретариат по согласованию с неправительственными партнерами	за 2 недели до визита
Визит в страну (4-5 дня)		за 3 месяца до пленарного заседания
Создание списка запросов о дополнительной информации	Группа мониторинга	через 1 неделю после миссии
Передача дополнительной информации, запрашиваемой группой мониторинга	Национальный координатор	через 2 недели после миссии
Подготовка проекта отчета и отправка его Национальному координатору и	Группа мониторинга и Секретариат	за 1 месяц до пленарного заседания

неправительственным партнерам для замечаний

Перевод проекта доклада на английский или русский язык	Секретариат	за 1 месяц до пленарного заседания
Передача замечаний к проекту отчета	Национальный координатор и другие партнеры	за 2 недели до пленарного заседания
Подготовка окончательной редакции отчета и распространение среди участников пленарного заседания	Группа мониторинга и Секретариат	за 1 неделю до пленарного заседания
Утверждение отчета на пленарном заседании (2 дня)		
Публикация отчета и пресс-релиза	Секретариат	через 1 месяц после пленарного заседания
Письмо Премьер-министру/ Президенту/ Спикеру Парламента страны, где проводился мониторинг, к которому прилагается отчет	Секретариат	через 1 месяц после пленарного заседания
Перевод отчёта на национальный язык и его публикация на правительственном веб-сайте	Национальный координатор	через 2 месяца после пленарного заседания
Повторный визит	Национальный координатор, Секретариат и член группы мониторинга	через 2 месяца после утверждения отчета

Отбор сектора для проведения углубленной оценки

Согласно Рабочей программе Сети на 2016-2019 годы, мониторинг будет включать углубленное исследование одного сектора, который представляет высокий риск коррупции, таких как в сфере образования, здравоохранения, налогообложения, строительства или других. Сектора будут отобраны для каждой страны посредством процесса консультаций с правительством, гражданским обществом, деловыми кругами и международными партнерами, чтобы обеспечить ее актуальность и способность страны организовать углубленное исследование в этом секторе. Где возможно, отбор сектора будет опираться на имеющиеся исследования по оценке риска. Углубленное исследование позволит оценить практическое применение антикоррупционных мер в избранном секторе. Предметом исследования станет обзор принятия мер, предусмотренных в национальной и/или отраслевой антикоррупционной стратегии и плане мероприятий, а также их воздействие на уровень коррупции в секторе; осуществление полного спектра профилактических мероприятий, а также правоприменительные меры и санкции, применяемые за коррупционные преступления, совершенные в секторе.

В практическом плане, в самом начале раунда мониторинга Национальному координатору будет предложено представить возможные сектора для углубленной оценки и обосновать, почему представлены эти сектора. Секретариат также предложит представителям НПО, деловых кругов, а также международным партнерам представить возможные сектора со своей стороны и обосновать, почему представлены эти сектора. На основе этих представлений Секретариат сделает выбор, поставив целью отобрать сектор, получивший наибольшую поддержку со стороны всех заинтересованных сторон, и имеющий наибольшие шансы реализации отраслевых

антикоррупционных реформ. Для того чтобы произвести оценку сектора, Секретариат в сотрудничестве с группой мониторинга подготовит отдельную часть анкеты, которая будет ориентирована на этот сектор. Во время визита в страну будут организованы экспертные группы специально для отобранного сектора. Результаты будут отражены в особом разделе отчета о мониторинге.

Формирование группы мониторинга

Для проведения мониторинга страны в рамках Стамбульского плана действий, Секретариат ОЭСР\Сети формирует группу экспертов по мониторингу. Для этой цели Секретариат обращается к отдельным экспертам, которые были рекомендованы Национальными координаторами Сети или другими партнерами Сети (например, другие подразделения ОЭСР, другие международные организации и партнеры), или к экспертам, чья квалификация и способность выполнить данную работу известны Секретариату благодаря предыдущему опыту совместной работы. Секретариат проинформирует Национальных координаторов или страну, где будет проводиться мониторинг, а также страны, из которых отобраны эксперты группы мониторинга, об окончательном составе групп. Эксперты группы мониторинга должны иметь хороший опыт работы в одной или нескольких областях, охватываемых мониторингом, включая сектор для углубленной оценки, должны иметь представление о соответствующих международных нормах и передовой практике, и должны иметь навыки работы в группах, в составе которых будут представители различных культур, владеть устным и письменным английским и/или русским языками (мониторинг может проводиться на английском или русском языках, в зависимости от выбора страны и знанием языка в группе).

Группы мониторинга для каждой страны будут формироваться таким образом, чтобы соблюсти баланс наличия необходимого опыта и квалификации, а также обеспечения надлежащего представительства стран. Секретариат будет стремиться к тому, чтобы страны Стамбульского плана действия были обязательно представлены в группах по мониторингу, а также чтобы представители из других стран Сети и ОЭСР, которые не проходят мониторинг в рамках Стамбульского плана действий, но в рамках программ таких групп, как ГРЕКО и Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством, также были представлены с целью обеспечения обмена опытом между странами, находящимися на разных уровнях борьбы с коррупцией.

Эксперты группы мониторинга должны 1) принимать участие в разработке мониторинговой анкеты, 2) изучать ответы на вопросы анкеты от правительства и партнеров неправительственных организаций, в случае необходимости, задавать дополнительные вопросы, рассматривать ответы на дополнительные вопросы, проводить дополнительные исследования, изучать любую общедоступную соответствующую информацию, изучить доклад по предварительной оценке, подготовленную Секретариатом, 3) посетить страну и принять участие в коллективном обсуждении с местными государственными органами, НПО, экспертами, представителями научных кругов и иностранными представительствами, проводить экспертные заседания по вопросам, которые были поручены им, организовывать дополнительные индивидуальные встречи и опрос различных заинтересованных сторон, а также, если необходимо, использовать иные подходы к сбору информации, необходимой для осуществления мониторинга и оценки, 4) участвовать в подготовке соответствующих разделов

отчета о мониторинге, рассматривать замечания к проекту отчета, и участвовать в составлении окончательной редакции отчета, 5) представить проект отчета и активно участвовать в дискуссии в ходе пленарного заседания, 6) участвовать в доработке отчета вместе с Секретариатом с учетом результатов пленарных и двусторонних обсуждений в ходе заседания.

Эксперты группы мониторинга будут также приглашены принять участие в контроле исполнения результатов отчета: один из экспертов, который освещал наиболее важные проблемы и рекомендации будет приглашен принять участие в повторном визите, для того чтобы представить отчет в стране. Всем экспертам группы мониторинга будет предложено произвести оценку промежуточных достижений и принять участие в утверждении оценки промежуточных отчетов, если они будут представлены на следующих пленарных заседаниях.

Один из экспертов группы или один представитель Секретариата будет действовать в качестве руководителя группы. Руководитель группы будет координировать распределение тем среди экспертов; будет председательствовать на вступительном и заключительном пленарных заседаниях, во время визита в страну проводить разбор по окончании заседаний для экспертов, а также двусторонние консультации в ходе пленарного заседания.

В инструкции для экспертов группы мониторинга, предоставленной в качестве приложения к Методологии, представлены подробные указания об отборе, конкретные задачи, а также практическая информация для экспертов.

Анкета и доклад по предварительной оценке

Индивидуальные мониторинговые анкеты по каждой стране будут разработаны Секретариатом по согласованию с группами мониторинга. В мониторинговую анкету войдут следующие элементы: (1) анализ антикоррупционной политики, таких как стратегия и планы действий, и анализ мер, которые были предприняты для осуществления этой политики, в том числе документы, свидетельствующие о влиянии реализации политики на уровень коррупции, например, результаты опросов и другие индикаторы и целевые показатели эффективности, (2) анализ мер, принимаемых правительством по предупреждению коррупции в сфере государственного управления и в частном секторе, таких как меры по обеспечению добропорядочности на гражданской службе, в сфере государственных закупок, судебных органов и частного сектора, доступа к публичной информации, а также соответствующие документы, свидетельствующие о результатах этих мер и их последствия, (3) описание мер, предпринятых государством для установления и применения уголовной ответственности за коррупцию, с акцентом на конкретных случаях, таких как: случаи с участием юридических лиц, подкуп иностранных должностных лиц, взаимная юридическая помощь и должностных лиц высокого уровня; правоохранительная статистика, включая данные об открытых, переданных в суд и признанных судом делах и санкциях; и информация о правоохранительном потенциале, в том числе кадровых, финансовых и других ресурсах, выделяемых для борьбы с коррупцией, и (4) анализ антикоррупционной политики, превентивных действий и обеспечения соблюдения антикоррупционных законов в секторе, отобранном для углубленной оценки, в том числе и влияние этих мер на уровень коррупции в данном секторе.

Национальные координаторы обеспечат предоставление группе мониторинга всех сведений, необходимых для проведения мониторинга. С этой целью они будут поддерживать связь со всеми соответствующими государственными органами и собирать у них информацию, необходимую для заполнения анкеты; они составят ответы на вопросы анкеты и передадут заполненные анкеты в Секретариат. Информация, представленная в ответах на вопросы анкеты, должна охватывать период, прошедший с момента утверждения отчета по предыдущему раунду мониторинга по каждой стране. Ответы на вопросы анкеты должны быть предоставлены *в электронном виде, пригодном для редактирования*, например, как документ Word. Ответы и документы могут быть предоставлены на английском или русском языках.

Секретариат также направит анкету представителям гражданского общества, бизнес-организациям и международным партнерам с предложением принять участие в данном процессе путём предоставления информации по всем или отдельным пунктам вопросника или подготовки “альтернативных” отчетов по оценке исполнения рекомендаций предыдущего раунда мониторинга. С целью описания основных элементов “альтернативного” мониторинга в качестве приложения к Методологии прилагается извлечение из практического пособия “Как провести мониторинг силами гражданского общества”, которое было подготовлено Секретариатом для неправительственных организаций-партнеров.

Группа мониторинга совместно с Секретариатом рассмотрит информацию, предоставленную страной, где проводится оценка, а также неправительственными организациями-партнерами. В случае необходимости, они могут задать дополнительные вопросы и запросить ответы или дополнительную информацию из страны до визита в страну.

На основе имеющейся информации Секретариат подготовит предварительную оценку в форме *доклада по предварительной оценке*, для того чтобы помочь группе мониторинга подготовиться к визиту в страну. Цель такой предварительной оценки заключается в том, чтобы определить, какие вопросы были в достаточной степени освещены в ответах, охватывая все элементы в рекомендации, включая описание принятых мер по ее выполнению и достигнутые результаты, а какие вопросы требуют дальнейшего исследования и обсуждения в ходе визита. Данный доклад по предварительной оценке будет разослан Секретариатом членам группы мониторинга до визита в страну. Секретариат может также направить его Национальному координатору, указав на проблемы, которые были определены в докладе по предварительной оценке как требующие дальнейшего исследования и обсуждения в ходе визита, а также на конкретные вопросы, которые необходимо решать.

Визит в страну

Группа мониторинга посетит страну и проведет встречи с представителями государственных органов, гражданского общества, деловых кругов и представителями международного сообщества в целях сбора и проверки информации, необходимой для подготовки отчета о мониторинге. Продолжительность визита составит до 5 рабочих дней.

Секретариат подготовит проект программы визита на основе образца программы, предлагаемой ниже. Секретариат предложит Национальному координатору пригласить все необходимые государственные организации принять участие в соответствующих тематических панельных заседаниях. Список тематических панельных заседаний, их последовательность и длительность могут корректироваться с учетом рекомендаций отдельно для каждой страны. Некоторые тематические сессии могут быть организованы параллельно, где эксперты могут быть разделены по темам, чтобы иметь возможность для более углубленного исследования, в то время как на других сессиях все эксперты могут объединиться. При необходимости, группа мониторинга и Секретариат могут запросить дополнительные встречи в ходе визита. Это может быть особенно необходимым для углубленного изучения соответствующей отрасли, когда появляется возможность организации индивидуальных встреч с различными представителями данной отрасли. Национальный координатор обеспечит конференц-зал (1 зал для проведения совещаний, если нет параллельных сессий, и 2 зала, если будут проводиться параллельные сессии), где будут проходить панельные заседания с представителями государственных органов. При необходимости, Национальному координатору будет предложено обеспечить перевод.

Секретариат отвечает за организацию специальных совещаний с представителями НПО, бизнеса и международных партнеров, принимающих участие в мероприятиях по борьбе с коррупцией и эффективному управлению в данной стране. Национальный координатор может предложить Секретариату пригласить на такие совещания определенные НПО, экспертов, представителей научных кругов, партнеров из деловых кругов и международных организаций. Однако, государственным должностным лицам будет предложено воздержаться от участия в этих совещаниях.

Во время или после визита в страну группа мониторинга и Секретариат могут запросить через Национального координатора предоставить дополнительную информацию и документы.

Образец Программы визита на места

День 1		
	<i>Прибытие группы мониторинга</i>	
	<i>Подготовительное совещание группы мониторинга</i>	
День 2		
Утро	<p>Сессия 1. Антикоррупционная политика и институции</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Основные антикоррупционные реформы 2. Документы по антикоррупционной политике, их мониторинг и влияние 3. Повышение информированности общества и образование 4. Органы по борьбе с коррупцией и координационные структуры 	<p>Приглашенные организации:</p> <p>Национальный координатор Администрация президента Аппарат премьер-министра Парламент Орган, ответственный за координацию политики Представитель избранного сектора для углубленной оценки Другие соответствующие государственные органы, включая отрасли с повышенным риском коррупции Представители научных кругов</p>
	<p>Сессия 2: Углубленная оценка отобранного сектора (1-ая и 2-ая сессии могут пройти параллельно)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Антикоррупционная политика для сектора 2. Меры для противодействия коррупции в секторе: добропорядочность государственной службы, добропорядочность чиновников, государственные закупки, внутренний аудит, доступ к информации, меры по добросовестности в сфере предпринимательства 3. Обеспечение применения антикоррупционных реформ в секторе 4. Влияние антикоррупционных реформ на сектор 	<p>Приглашенные организации:</p> <p>Политическое руководство и управление сектора Подразделение внутреннего контроля и/или аудита Управление кадров или другой орган, ответственный за добропорядочность Подразделение государственных закупок Подразделение, занимающееся жалобами и доступом к информации Подразделение, занимающееся упрощением регулирования Другие представители сектора</p>
После обеда	<p>Специальная сессия с представителями гражданского общества (встречи с неправительственными партнерами могут быть также организованы перед коллективными встречами с представителями правительств)</p> <p>Вопросы для обсуждения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Участие общественности в антикоррупционной политике 2. Вызовы в области противодействия коррупции 3. Информация об отобранном секторе 	<p>Приглашенные организации:</p> <p>Местные отделения Трансперенси Интернешнл, НПО, другие группы гражданского общества, такие как: ассоциации адвокатов, ассоциации потребителей, ассоциации свободы информации СМИ, журналисты-следователи Преподаватели университета, ученые и научные сотрудники НПО, которые работают с отобранном сектором</p>

	<p>Специальная сессия с представителями бизнеса</p> <p>Вопросы для обсуждения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Опыт компаний в отношении коррупции 2. Участие в диалоге о политике 3. Добропорядочность бизнеса 4. Опыт бизнеса в выбранном секторе 	<p>Приглашенные организации:</p> <p>Бизнес-ассоциации Частные и государственные компании, компании малого и среднего бизнеса Иностранные инвесторы, аудиторские и юридические компании Представители частных компаний и объединения предпринимателей, которые работают в соответствующем секторе</p>
Вечер	<i>Разбор результатов дня группой мониторинга</i>	
День 3		
Утро	<p>Сессия 3. Уголовное законодательство по вопросам коррупции и его применение на практике</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Взятничество и другие коррупционные нарушения, их применение 2. Ответственность юридических лиц, дача взятки иностранному должностному лицу 3. Санкции и конфискация 4. Иммунитет, защита, закон о сроках давности 5. Другие вопросы уголовного законодательства <p>Приглашенные организации:</p> <p>Министерство юстиции Генеральная прокуратура Полиция/Министерство внутренних дел Парламент Специальные антикоррупционные органы Суды</p>	<p>Сессия 4. Добропорядочность на государственной службе</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Политика честности и неподкупности, основанная на оценке рисков 2. Роль руководителей в продвижении добросовестности 3. Профессиональные государственные служащие, набор персонала на основе услуг, прозрачная оплата 4. Конфликт интересов, декларация активов, кодексы этики 5. Заявление о коррупции и защита информаторов 6. Влияние политики о добросовестности <p>Приглашенные организации:</p> <p>Орган государственной службы Академия государственной службы Специализированные антикоррупционные органы (ответственные за профилактику) Представители отобранного сектора Другие соответствующие государственные органы, в том числе в отраслях с высоким уровнем риска коррупции</p>
После обеда	<p>Сессия 5. Досудебное следствие, расследование и преследование в криминальном порядке за коррупцию</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ответственные правоохранительные органы и их ресурсы, специализированные агентства 2. Выявление, исследовательские процедуры и инструменты, доступ к финансовой информации 3. Усмотрение обвинительной власти Результаты расследования и преследование за коррупцию 4. Результаты в процессе рассмотрения коррупционных дел судами 	<p>Сессия 6. Коррупция в сфере государственных закупок</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Сфера применения закона о государственно-частном партнерстве (ГЧП), исключения 2. Процедура закупки из одного источника и другие упрощенные процедуры 3. Электронное снабжение 4. Прозрачность и государственные закупки 5. Процедура обзора и орган надзора 6. Лишение прав

	<p>5. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь 6. Внутренние следственные части 7. Внутренние следственные части</p> <p>Приглашенные организации Суды Генеральная прокуратура Полиция/Следственные органы/Министерство внутренних дел Специальные антикоррупционные органы с правоохранительными полномочиями Подразделение финансовых расследований и/или финансовая полиция Полномочные по взаимной правовой помощи</p>	<p>7. Профессионализм и конфликт интересов в государственных закупках 8. Государственные закупки государственных предприятий 9. Влияние, статистика по закупкам, опросы и изучения</p> <p>Приглашенные организации: Центральный орган по государственным закупкам Подразделения по государственным закупкам/эксперты из отдельных ведомств (например, здравоохранение, образование, государственные работы) Следователи и прокуроры, отвечающие за дела по коррупции в сфере госзакупок Орган(ы), отвечающие за жалобы и надзор Представитель отобранного сектора Высшее контрольно-ревизионное учреждение</p>
Вечер	<i>Разбор результатов дня группой мониторинга и Секретариатом</i>	
День 4		
Утро	<p>Сессия 7. Прозрачность и добросовестность в секторе бизнеса</p> <p>1. Политика добросовестности бизнеса, основанная на оценке рисков 2. Антикоррупционные меры в государственных предприятиях и МСП 3. Упрощение регулирования бизнеса и предоставления государственных услуг 4. Гласность корпораций, роль советов и комитетов по аудиту 5. Каналы сообщения о коррупции, независимый обзор, к примеру, бизнес омбудсмен 6. Продвижение комплаенс-программ в компаниях и роль бизнес ассоциаций 7. Продвижение совместных мероприятий 8. Влияние, опросы и изучения</p> <p>Приглашенные организации: Специальный антикоррупционный орган Министерство юстиции Министерство экономики (соответствующий департамент/ы) и другие соответствующие регуляторные органы)</p>	<p>Сессия 8. Прозрачность государственного управления и доступ к информации</p> <p>1. Доступ к законодательству об информации, предмет, и ограничения 2. Неограничительные законы о клевете (если они рассматриваются предыдущими рекомендациями) 3. Инициативы по прозрачности (регулирование доступа к данным, прозрачность бюджета, доступ к важным государственным реестрам, участие в международных инициативах по прозрачности, к примеру, ИПДО, инициатива прозрачности в строительном секторе ИПСО, партнерство «Открытое правительство»)</p> <p>Приглашенные организации: Национальный координатор Омбудсмен Министерство юстиции Парламент Орган, отвечающий за регуляторную реформу/бизнес-среду Представитель отобранного сектора</p>
Специальная сессия с представителями международного сообщества		

	<p>Вопросы для обсуждения: Программа по сотрудничеству и поддержке в сфере борьбы с коррупцией и эффективного управления</p> <p>Приглашенные организации: Двусторонние агентства по развитию Атташе по экономическим и торговым вопросам Международные организации и финансовые институции Международные фонды и финансируемые ими программы</p>	
После обеда	<p>Сессия 9. Политическая коррупция</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Типы чиновников, включая членов парламента, правительство национального и местного уровня 2. Правила этики, орган принудительного исполнения, санкции, статистика 3. Конфликт интересов – особые правила, орган принудительного исполнения, санкции, статистика 4. Другие ограничения (подарки, несовместимость, после окончания трудовой деятельности, другие) 5. Открытие активов и процентов 6. Компенсация 7. Доступ к совету и консультациям по запросу, письменные рекомендации, тренинг 8. Регулирование лоббирования 9. Влияние 10. Предотвращение коррупции по финансированию политических партий и избирательных кампаний 11. Меры по предотвращению коррупции политиков <p>Приглашенные организации: Центральная избирательная комиссия Парламент Аппарат правительства или Администрация президента Органы, отвечающие за этику политических должностных лиц Комиссия по этике Парламента 12. Иной представитель правительства, ответственный по данным вопросам</p>	<p>Сессия 10. Коррупция в судебной власти</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Институциональная, операционная и финансовая независимость 2. Наем и продвижение на основе компетенций, основания для увольнения 3. Правила этики, конфликт интересов, другие ограничения, прозрачность активов 4. Тренинг, совет и консультациям по запросу, письменные рекомендации 5. Справедливая и прозрачная компенсация 6. Жалобы против судей и обвинителей, дисциплинарные разбирательства 7. Другие проблемы с добросовестностью 8. Влияние политики воспитания добропорядочности, доверие и ощущение коррупции <p>Приглашенные организации: Судьи Судебный самоуправляемый орган Судебная администрация Школа судей Совет по этике и дисциплине Министерство юстиции Прокуратура Парламент</p>
Вечер	<p><i>Разбор результатов дня группой мониторинга</i></p> <p><i>Ужин, организованный принимающей страной, в которой проводится оценка (по выбору, группой мониторинга может быть принято только одно приглашение на ужин, поступившее от правительства)</i></p>	
День 5		

Утро	Сессия 11. Углубленная оценка отобранного сектора Дополнительное заседание для уточнения неохваченных вопросов, возможны визиты в соответствующее министерство или предприятие сектора
После обеда	Дополнительные заседания (при необходимости)
	<i>Разбор результатов дня группой мониторинга</i>
	Завершающее заседание с участием Национального координатора и других соответствующих представителей с целью сообщить о предварительных результатах и следующих шагах
	<i>Отъезд группы мониторинга</i>

Подготовка проектов отчетов о мониторинге

Структура

В отчетах о мониторинге будет дана оценка степени выполнения рекомендаций, полученных странами в ходе предыдущего раунда мониторинга, и новых рекомендаций для дальнейших действий. По каждой рекомендации отчет будет содержать следующие сведения: (1) описание *политических, законодательных и институциональных мер*, предпринятых для выполнения рекомендации, *описание действий, которые были предприняты для того, чтобы обеспечить проведение этих мер в жизнь*, а также результаты таких мер; (2) анализ степени выполнения страной данной рекомендации, в том числе описание достигнутых успехов и остающихся недоработок, и рейтинг степени выполнения данной рекомендации, и (3) новая рекомендация, в случае необходимости, например для сектора, который был отобран для углубленной оценки, или, если большая часть предыдущих рекомендаций больше не актуальна.

В отчет также может быть включено описание других значимых антикоррупционных мер, которые были предприняты правительством вне рамок предыдущих рекомендаций; однако отчет не будет содержать оценку или рейтинг таких мер, в то же время, в случае необходимости, далее может последовать рекомендация.

Образец плана 4-го раунда мониторинга

Краткое содержание

Введение и процесс мониторинга

ГЛАВА 1. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

- 1.1. Ключевые реформы в сфере борьбы с коррупцией и тенденции развития коррупции
- 1.2. Влияние реализации антикоррупционной политики
- 1.3. Осведомленность общественности и образование в сфере борьбы с коррупцией
- 1.4. Предупреждение коррупции и координационные учреждения

ГЛАВА 2. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ

- 2.1. Нетерпимость к коррупции на государственной службе
- 2.2. Нетерпимость политических государственных служащих к коррупции
- 2.3. Нетерпимость сотрудников судебных органов и органов прокуратуры к коррупции
- 2.4. Подотчетность и прозрачность в государственном секторе
- 2.5. Нетерпимость к коррупции в сфере государственных закупок
- 2.6. Нетерпимость к коррупции в предпринимательской деятельности

ГЛАВА 3. ПРИМЕНЕНИЕ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИЮ

- 3.1. Уголовное законодательство против коррупции
- 3.2. Процедуры расследования коррупционных преступлений и уголовного преследования за их совершение
- 3.3. Антикоррупционные органы уголовного правосудия
- 3.4. Применение нормы права к факту совершения преступления коррупции

ГЛАВА 4. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И УГОЛОВНОЕ ПРЭСЛЕДОВАНИЕ ЗА ИХ СОВЕРШЕНИЕ В ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЯХ

4.1. Отраслевые органы и политика по борьбе с коррупцией

4.2. Превентивные меры

4.3. Правоприменение и результаты/ влияние

Для каждой страны Секретариатом будет подготовлена специальная мониторинговая анкета, содержащая конкретные и технические вопросы, которые дадут странам направление по сбору информации и данных для ответов, и которые помогут экспертам группы мониторинга сконцентрироваться на оценке выполнения рекомендаций.

Рейтинги

Рейтинги степени выполнения рекомендаций следующие:

- полностью выполнено,
- в основном выполнено,
- частично выполнено и
- не выполнено.

При рекомендациях, которые требуют принятия документов, страна может рассматриваться как «полностью выполнившая», если все аспекты рекомендации соблюдены. Например, если рекомендация требует, чтобы страной были введены новые законодательные положения или разработана новая программа или методика, для полного выполнения требуется, чтобы правовой акт был принят и вступил в силу за один месяц до начала пленарного заседания, и, чтобы этот правовой акт содержал все рекомендованные положения. Страны будут рассматриваться как «в основном» или «частично выполнившие» рекомендации, если принятые положения отвечают большей части или некоторым аспектам рекомендации. Если проект закона включает в себя все или некоторые из рекомендуемых положений, но находится в стадии планирования или подготовки, или был принят позднее, чем за [указанный выше срок], это может быть отражено в тексте отчета, но не повлияет на рейтинги, таким образом, страна будет считаться «не выполнившей» данную рекомендацию.

При рекомендациях, которые требуют осуществить ряд мер на практике, страна может считаться «полностью выполнившей» рекомендацию, если она может предоставить полную информацию, включая отчеты и статистические данные, там, где это применимо, которые продемонстрируют, какие именно практические шаги и меры были предприняты для реализации рекомендации, в случае, если страна может продемонстрировать, что данные меры привели к разрешению проблемы или к конкретному усовершенствованию. Например, если рекомендация требует от страны проведения тренингов по вопросам этики для государственных служащих, то будет необходимо предоставить подробную информацию о таком тренинге, включая количество и категории государственных служащих, прошедших обучение, содержание обучения (например, программу, списки участников и тренеров, раздаточные материалы, оценку тренинга), и воздействие тренинга на государственных должностных лиц, например, результаты опросов и других исследований, демонстрирующих

позитивное изменение этики поведения и отношения государственных служащих. Если выполнение этой меры привело к значительному или частичному решению проблемы, страна может получить рейтинг как «в основном выполнено» или «частично выполнено».

При рекомендации, которая требует, чтобы страна *рассмотрела* возможность принятия определенных мер, «полностью выполненной» будет считаться рекомендация, если страна продемонстрирует, что возможность введения предлагаемых мер была рассмотрена на официальном уровне (посредством директивного документа, публичной дискуссии и др.), и было принято официальное решение на основе такого рассмотрения о целесообразности введения или отказе. При присвоении рейтингов выполнения рекомендаций необходимо принимать во внимание важность и сложность различных мер.

Раздел, посвященный углубленной оценке отобранного сектора не будет оцениваться по рейтингу, поскольку рекомендации для такого сектора будут предоставлены впервые.

Рейтинг	Пояснение
Полностью выполнено	Страна выполнила рекомендации по всем аспектам.
В основном выполнено	Большинство аспектов рекомендации (более половины) выполнены полностью, и только некоторые аспекты остались не выполненными.
Частично выполнено	Некоторые аспекты рекомендации (менее половины) выполнены, но большая часть осталась не выполненной.
Не выполнено	Не выполнен ни один из аспектов рекомендации.

Подготовка проекта отчета

После визита в страну эксперты группы мониторинга должны письменно подготовить возложенные на них разделы проекта отчета. Они могут использовать всю имеющуюся информацию для подготовки, включая ответы на анкету, доклад по предварительной оценке, информацию, полученную в ходе визита, «альтернативные» отчеты неправительственных организаций-партнеров и любую другую доступную дополнительную информацию, в том числе полученную через независимые исследования. Будет необходимо предоставить ссылки на все источники, использованные в отчете.

Секретариат соберет материалы экспертов группы мониторинга и на их основе подготовит проект отчета. Экспертам группы мониторинга предложат ознакомиться с проектом отчета. Проект отчета будет направлен на рассмотрение в страны, где проводился мониторинг, представителям гражданского общества, бизнеса и международных партнеров. Стране мониторинга и партнерам будет предложено представить свои замечания и предложения в формате «отслеживания изменений». Эксперты группы мониторинга рассмотрят замечания и

дадут Секретариату рекомендации, какие изменения внести в проект отчета, какие комментарии могут быть приняты, а какие нет. Секретариат на основе материалов экспертов доработает проект отчета и разошлет участникам пленарного заседания для ознакомления. Обязанностью Секретариата является обеспечить согласованность проекта отчета с практикой Стамбульского плана действий по мониторингу там, где это возможно, а также удостовериться, что полученные результаты основаны на соответствующих международных нормах и передовой практики и всецело соответствуют задачам в рамках борьбы с коррупцией.

Крайний срок подачи письменной информации

Для оценки рейтинга по выполнению рекомендаций будет приниматься во внимание только та письменная информация, которая будет предоставлена не позднее, чем за один месяц до начала пленарного заседания. Сведения, представленные после указанного срока, и которые требуют дополнительного анализа и проверки группой мониторинга, могут быть отражены в тексте отчета, но не повлияют на рейтинги. Исключение из этих правил может быть только в очевидных ситуациях, когда нет необходимости для дальнейшего анализа или проверки новой информации, представленной по истечении крайнего срока, и принятые меры ясно демонстрируют выполнение рекомендации или ее отдельных элементов. Крайний срок подачи письменной информации должен соблюдаться странами и, в случае необходимости, Секретариат обязан обеспечить соблюдение сроков.

Пленарные заседания

Проекты отчетов будут представлены на пленарном заседании Сети для обсуждения и утверждения. Обсуждение и утверждение включают в себя следующие этапы: (1) двусторонние подготовительные совещания экспертов группы мониторинга, Секретариата и представителей страны, в которой проводился мониторинг, с целью урегулирования нерешенных вопросов и поиска возможных решений, (2) и пленарные чтения, в ходе которых будут рассматриваться нерешенные вопросы и утверждены отчеты. Представители гражданского общества страны, в которой проводился мониторинг, могут присутствовать на двусторонних совещаниях.

Образец программы двусторонних консультаций и пленарных чтений мониторинговых отчетов

Сессия	Описание
Первая двусторонняя консультация	<ul style="list-style-type: none">• Общее представление о процедуре двусторонних консультаций и пленуме;• Обсуждение нерешенных вопросов в первых двух главах отчета, с фокусом на письменные комментарии правительства, которые не были приняты группой мониторинга;• Подготовка новой версии отчета, включая вновь согласованные изменения и оставшиеся нерешенные вопросы, с целью вынесения этих вопросов на пленарное заседание в формате “отслеживания изменений”.
Первая часть пленарного чтения*	<ul style="list-style-type: none">• Краткое описание мониторинга руководителем делегации проверяемой страны и руководителем группы по мониторингу;

- Представление первых двух глав проекта отчета экспертами группы мониторинга, включая изменения, которые были внесены в ходе первых двусторонних консультаций, и другие нерешенные вопросы;
- Изложение представителями страны, где проводился мониторинг, своего мнения о первых двух главах проекта отчета, включая вопросы, по которым имеются разногласия;
- Изложение мнения представителей гражданского общества и международных организаций-партнеров (при наличии);
- Пленарное обсуждение нерешенных вопросов, утверждение первой части отчета, включая рейтинги и новые рекомендации; в начале обсуждения будет дано слово представителям стран, где проводился предыдущий раунд мониторинга, затем выступят представители всех других стран, присутствующие на пленуме;

Вторая
двусторонняя
консультация

- Обсуждение нерешённых вопросов в последних двух главах отчета, с фокусом на письменные комментарии правительства, которые не были приняты группой мониторинга;
- Подготовка новой версии отчета, включая вновь согласованные изменения и оставшиеся нерешенные вопросы, с целью вынесения этих вопросов на пленарное заседание в формате “отслеживания изменений”.

Второе
пленарное
чтение*

- Представление двух последних глав проекта отчета экспертами группы мониторинга, включая изменения, которые были представлены в течении первой двусторонней консультации, и нерешенные вопросы;
- Изложение представителями страны, где проводился мониторинг, своего мнения о последних двух главах проекта отчета, включая вопросы, по которым имеются разногласия;
- Изложение мнения гражданского общества и международных партнеров (по возможности);
- Пленарное обсуждение нерешенных вопросов, утверждение второй части отчета, включая рейтинги и новые рекомендации.

*Изменения методологии будут требовать меньше времени, выделенного для первого чтения, и больше времени, выделенного на второе чтение

Утверждение отчетов

Отчеты должны быть утверждены на пленарном заседании на основе консенсуса и с соблюдением принципа равного обращения.

Если группе мониторинга не удастся принять решение в отношении конкретной главы отчета из-за недостаточности информации или сотрудничества, обеспеченного страной, она может рекомендовать пленуму принять отчет с оговоркой по данной конкретной главе и отложить утверждение главы до следующего пленарного заседания.

Решение отложить утверждение главы может быть принято пленарным заседанием по совету группы мониторинга.

Контроль

Публикация отчетов и пресс-релизов

Отчет о мониторинге, в редакции, утвержденной на пленарном заседании, считается окончательным. После лингвистического редактирования и правок, которые осуществляет Секретариат по согласованию со странами, где проводился мониторинг, отчеты будут опубликованы на сайте Сети на английском и на русском языках. Секретариат отвечает за подготовку пресс-релиза по каждому из отчетов о мониторинге.

Национальным координаторам рекомендуется как можно скорее перевести и опубликовать отчет на правительственном веб-сайте(ах) и проинформировать об этом все ответственные органы, а также предпринять шаги в целях содействия непрерывной реализации рекомендаций.

Официальное письмо

Секретариат направляет Премьер-министру/Президенту/Парламенту и Национальному координатору каждой из стран, где проводился мониторинг, официальное письмо с приложением копии отчета о мониторинге, и предлагает им дальнейшее распространение отчета с целью обеспечения выполнения рекомендаций.

Повторный визит

В течение 2 месяцев после утверждения и опубликования отчета будет организован однодневный повторный визит в страну, где проводился мониторинг, с целью представить доклад раунда мониторинга и обсудить приоритеты для предстоящих действий. Повторный визит включает: (1) конференцию с соответствующими государственными органами, НПО, представителями бизнеса, экспертами, академическими кругами и международными партнерами, (2) пресс-конференцию, (3) двустороннее совещание с Национальным координатором и/или должностными лицами соответствующих государственных органов и (4) консультации с международными партнерами, если возможно. В обязанности Национального координатора входит организация совместного совещания, пресс-конференции и двусторонней встречи; Секретариат отвечает за организацию консультаций с международными партнерами.

Исходя из запроса стран повторный визит может быть расширен и будет включать технические семинары с целью разъяснения некоторых основных рекомендаций для общественности и неправительственных партнеров, для того чтобы привлечь их содействие по реализации рекомендаций. Национальным координаторам будет предложено взаимодействовать с Секретариатом в любое время, когда им понадобится консультация или разъяснения по конкретной рекомендации.

Образец программы повторного визита

Мероприятие	Описание
--------------------	-----------------

Совместное совещание с представителями государственных органов, партнерами из неправительственных, бизнес кругов и международных организаций	Целью совместного совещания, которое может проводиться в формате конференции, является представить доклад, утвержденный Сетью, и обсудить, каким образом страна может выполнить новые рекомендации, включая действия со стороны государственных органов, партнеров неправительственных и международных организаций, и каким образом информация о данных действиях будет поступать для непрерывного мониторинга Сетью. На конференцию будут приглашены государственные органы, отвечающие за выполнение рекомендаций, представители гражданского общества, бизнеса и международные партнеры. Отдельные сессии в ходе конференции будут ориентированы на разделы отчета, и в них предусматривается время для обсуждения по каждому разделу, чтобы обеспечить полноценное участие всех.
Пресс-конференция	Пресс-конференция предоставит возможность Национальному координатору и представителю Сети представить доклад более широкой общественности через каналы СМИ с целью повышения информированности населения.
Консультация с международными партнерами	Целью данной встречи является обсудить, каким образом донорские агентства и представители международных организаций, вовлеченные в антикоррупционные проекты в стране, могут оказать содействие по выполнению рекомендаций при помощи своей деятельности.
Двусторонние совещания с Национальным координатором	Совещание представителей Сети с Национальным координатором и другими ключевыми должностными лицами по борьбе с коррупцией обеспечит возможность обсуждения технических вопросов, связанных с мониторингом и участием страны в других мероприятиях Сети.
Технический семинар	Исходя из запроса страны, технический семинар может быть организован сразу по окончании повторного визита с целью обсуждения с национальными партнерами любых специальных вопросов, охватываемых отчетом и рекомендациями, для того чтобы способствовать их выполнению.

Промежуточные доклады

После утверждения отчета о мониторинге страна, где проводилась оценка, должна предоставлять к каждому последующему пленарному заседанию Сети промежуточные доклады о текущей ситуации. Данные промежуточные доклады должны включать краткое описание мер, принятых с целью выполнения рекомендаций, а также другие значимые события, касающиеся борьбы с коррупцией. Секретариат подготовит форму промежуточного доклада для каждой страны на основе рекомендации для данной страны и направит их в страны заблаговременно до начала пленарного заседания, но не позднее, чем за два месяца до заседания. Страны обязаны предоставлять информацию о реализации мер, которые были предприняты по каждой рекомендации, и предоставлять подтверждающие документы, такие как нормативно-правовые и другие официальные акты, отчет о выполнении, статистические данные и другую соответствующую информацию в приложениях к промежуточному докладу. Общий объем промежуточного доклада не должен превышать 15 страниц, не считая приложений.

Письменные варианты промежуточных докладов должны быть предоставлены Национальным координатором в Секретариат не позднее, чем за две недели до пленарного заседания на английском или русском языках. Промежуточные доклады, предоставленные после указанного

срока, не будут приняты во внимание. Если промежуточный доклад предоставлен по истечении указанного срока, Координационная группа будет рассматривать это как не предоставление страной отчета, не примет на оценку такие отчеты и отразит это в кратком отчете заседания.

При подготовке пленарного заседания Секретариат будет поддерживать связь с экспертами, которые участвовали в мониторинге, представителями их стран или организациями, которые будут участвовать в пленарном заседании вместо них, или с другими представителями, которые будут присутствовать на пленарном заседании и имеющими квалификацию в конкретных областях, представленных для оценки. Секретариат предложит им изучить промежуточный доклад о текущей ситуации заблаговременно до начала совещания и подготовить оценку достигнутых успехов. При содействии со стороны Секретариата они будут должны определить, достигнут ли прогресс в выполнении каждой отдельной рекомендации с момента после утверждения рекомендации или с момента предыдущего промежуточного доклада, в зависимости от того, что подходит.

“Значительный прогресс” для целей оценки будет означать, что значимые практические меры, которые были предприняты страной для удовлетворительного выполнения многих элементов рекомендаций (больше половины). Это может включать принятие и/или обеспечение исполнения важного закона. «Прогресс» будет означать, что некоторые практические меры были приняты для выполнения рекомендаций. К примеру, наличие проектов законов, которые были, по крайней мере, утверждены правительством и поданы на рассмотрение парламента, будет рассматриваться в качестве “прогресса” в рамках оценки промежуточных отчетов. “Отсутствие прогресса” будет означать, что подобные меры не были предприняты.

Рекомендации, которые полностью приняты, могут быть закрыты для процедуры текущего отчета, и в дальнейшем могут быть оценены только в рамках процедуры мониторинга. Оценка мер принятых страной для доклада о прогрессе не влияет на будущий доклад о результатах мониторинга. Доклад о результатах мониторинга может отличаться от оценки меры по сравнению с докладом о прогрессе.

Эксперты, возможно, пожелают подготовить письменный вариант их оценки до начала совещания; однако это не является обязательным.

Группам гражданского общества, представителям бизнеса и другим партнерам будет предложено принять участие в обсуждении промежуточных докладов. Более конкретно, группам гражданского общества и другим партнерам, принявшим участие в мониторинге страны будет предложено представить свои оценки по достигнутым результатам и предоставить отчет о своем собственном участии в реализации рекомендаций. Для этой цели Секретариат разошлет им за один месяц до начала пленарного заседания такую же форму по промежуточному докладу, которая будет разработана для правительства. Им будет предложено предоставить свои ответы за две недели до начала пленарного заседания. Результаты участия представителей гражданского общества и других партнеров будут учтены при подготовке и обсуждении оценки.

Перед пленарным заседанием будет организована краткая двусторонняя консультация, на которой представители страны, в которой проводился мониторинг, эксперты группы мониторинга и неправительственные партнеры обсудят промежуточный отчет и подготовят предварительную оценку и рейтинги, которые будут представлены на пленарном заседании. Так как консультации направлены достигнуть консенсуса, могут возникнуть нерешенные вопросы, которые будут представлены на рассмотрение пленарного заседания.

В ходе пленарного заседания эксперты и Секретариат представят свои оценки, указав рекомендации, в выполнении которых наблюдается прогресс, и рекомендации, где никакого прогресса не наблюдается. Страна, в которой проводится оценка, может предоставить свою реакцию на оценки экспертов. После этого на пленарном заседании будет предложено обсудить промежуточный доклад и дать оценку.

Образец программы двусторонней консультации и пленарного обсуждения промежуточных отчетов

Сессия	Описание
Двусторонняя консультация	<ul style="list-style-type: none">Участники обсудят промежуточный отчет, рекомендацию за рекомендацией; Секретариат будет протоколировать обсуждение.
Пленарное обсуждение	<ul style="list-style-type: none">Один из экспертов мониторинговой группы кратко представит предварительную оценку, уделяя внимание ключевым областям, где было доложено о значительном прогрессе или об отсутствии прогресса, и также отмечая нерешённые вопросыГлава делегации страны, в которой проводился мониторинг, обозначит позицию страны по отношению к в указанным нерешённымПленарное заседание обсудит обе презентации и нерешенные вопросы с целью утвердить рейтинги на основе консенсуса

Секретариат подготовит краткий отчет о ходе обсуждения, в том числе с отражением достигнутых успехов, что станет частью письменного промежуточного доклада, который подготовит страна наряду с краткой оценкой текущей ситуации. После пленарного обсуждения промежуточный доклад будет опубликован на веб-сайте Сети.

Исключительный контроль

В случае, если между встречами мониторинга, ОЭСР/АКС Секретариат будет осведомлен о мерах, принятых странами Стамбульского плана действий, противоречащих международным законодательным стандартам в области борьбы с коррупцией, подрывающих работу антикоррупционных институтов, иных мерах, не позволяющих функционировать основным инструментам противодействия коррупции или обеспечения добропорядочности, таким как системы декларирования активов, свобода информации, независимость правоприменения, а также других вопросах, которым посвящены рекомендации СПД и которые могут иметь негативные последствия для анти-коррупционных реформ, Секретариат, консультируясь с председателем Стамбульского плана действий, может принять следующие меры:

1. Письмо высокого уровня от ОЭСР/Секретариата АКС с выражением озабоченности и предложением возможных решений.
2. Миссия высокого уровня от ОЭСР/Секретариата АКС для обсуждения ситуации с несоблюдением и выработки решения вместе с представителями высокого уровня соответствующей страны.
3. Если решения достичь не удастся, в средствах массовой информации публикуется заявление с выражением позиции ОЭСР/АКС относительно ситуации с невыполнением.

Приложение 1: Инструкция для экспертов группы мониторинга (извлечение)⁹

Экспертам группы мониторинга настоятельно рекомендуется ознакомиться с методикой и соответствующими материалами заблаговременно до визита в страну. Роль экспертов очень важна на протяжении всего процесса мониторинга: именно эксперты группы мониторинга дают оценку стране, обосновывают рейтинги и разрабатывают новые рекомендации. Секретариат играет только вспомогательную роль и собирает мнение экспертов, поддерживает связь со страной, где проводится мониторинг, обеспечивает равное отношение и соблюдение международных норм, а также удостоверяется в том, что отчеты остаются последовательными по стилю в каждом раунде. Эксперты должны быть доступны на всех этапах мониторинга в соответствии с установленным графиком, включая подготовительные работы, визит в страну, составление проекта и пленарные заседания. Они также могут быть приглашены для участия в обратной миссии для представления принятого доклада в стране, а также в оценке промежуточных докладов о выполнении рекомендаций.

Отбор экспертов группы мониторинга

Для проведения мониторинга в каждой стране в рамках Стамбульского плана действий, Секретариат ОЭСР\Сети формирует группу экспертов по мониторингу. С этой целью Секретариат обращается к отдельным экспертам, которые были рекомендованы Национальными координаторами Сети или другими партнерами Сети (например, другие подразделения ОЭСР, других международных организации и партнеры), или которые известны Секретариату по другим мероприятиям, таким как тематические исследования или правоохранительная сеть. При поиске потенциальных экспертов, Секретариат обращает внимание на следующие факторы:

- **Должность:** для обеспечения принципа коллегиального рассмотрения приглашаются эксперты из государственных органов; в исключительных случаях могут быть приглашены эксперты из межправительственных и неправительственных организаций, представители бизнеса и научных кругов, независимые эксперты, если существует конкретная необходимость в использовании их профессиональных знаний, навыков и экспертизе; эксперты не являются представителями своих стран/организаций, а действуют от своего лица;
- **Профессиональный опыт:** для того чтобы удостовериться, что все темы отчета о мониторинге охвачены;
- **Навыки:** знание английского и/или русского языков, так как мониторинг проводится на одном из этих языков, навыки подготовки проектов документов, навыки мониторинга;
- **Участие стран:** убедиться, что все страны Стамбульского плана действий имеют возможность принять участие в мониторинге, а также что представительство других стран Сети сбалансировано, и

⁹ Полный текст инструкции для экспертов группы мониторинга доступен на сайте <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/>

- Доступность для проведения работы по мониторингу: что эксперт проявляет желание и может посвятить время проведению мониторинга.

Секретариат связывается с определенными экспертами, чтобы получить ее\его подтверждение об участии и согласовать, какими разделами отчета о мониторинге эксперт может заняться. График мониторинга окончательно утверждается по согласованию с группой мониторинга.

По запросу эксперта Секретариат готовит официальное письмо в адрес организации эксперта, для того чтобы содействовать участию эксперта в процессе мониторинга, включая оценку промежуточных отчетов о прогрессе выполнения рекомендаций. Секретариат будет сообщать Национальным координаторам об участии в мониторинге экспертов из их стран.

Основные задачи экспертов группы мониторинга

Во время проведения мониторинга эксперт группы мониторинга имеет следующие обязанности:

- Подготовительный этап: комментарии по проекту анкеты, предложение дополнительных вопросов и комментарии по программе визита в страну; изучение доклада по предварительной оценке и самостоятельное изучение вопросов на месте;
- Визит в страну: ведение панельного совещания с государственными должностными лицами на темы, возложенные на эксперта, и участие в обсуждении на других панельных совещаниях; участие в заседаниях группы мониторинга по разбору результатов;
- Подготовка проекта отчета: участие в подготовке текста проекта отчета, включая оценку выполнения рекомендаций предыдущего отчёта и рейтинги их выполнения, подготовка новых рекомендаций; рассмотрение проекта отчета, подготовленного Секретариатом;
- Пленарное совещание: представление, обсуждение и подготовка окончательного варианта отчета при поддержке Секретариата; участие в двусторонних и пленарных заседаниях;
- Контроль: в зависимости от доступности эксперта и важности определенных рекомендаций, одному из экспертов будет предложено принять участие в повторном визите, для того чтобы представить утвержденный отчет в стране; экспертам будет также предложено принять участие в оценке регулярных промежуточных докладов, которые запланированы раз в год в течение 2016-2019 гг., и в оценке Сети, включая вопросники сразу после мониторинга и вклад во внешнюю оценку, которая будет организована к концу этого периода.

Образец графика задач эксперта группы мониторинга

Мероприятие	Задачи эксперта группы мониторинга	Срок исполнения
Подготовительный этап		
Формирование группы мониторинга	Взять обязательство по проведению мониторинга; принять участие в формировании графика и рассылка тем экспертам.	За 4 месяца до визита
Подготовка мониторинговой анкеты	Принять участие в разработке тех частей мониторинговой анкеты, за которые отвечает эксперт.	За 4 месяца до визита
Рассмотрение ответов на анкету	Рассмотреть ответы на анкету по темам, возложенным на эксперта, и предложить дополнительные вопросы или запросить дополнительную информацию, при необходимости. Рассмотреть ответы на дополнительные вопросы.	За 1 месяц до визита
Дополнительное изучение	Провести дополнительное изучение на базе доступной публичной информации, включая официальные правительственные данные, доклады международных организаций, академических кругов, СМИ или НПО; предложить темы, требующие обсуждения/пояснения во время визита в страну	За 3 недели до визита
Рассмотрение доклада по предварительной оценке	Ознакомиться с докладом по предварительной оценке, подготовленным Секретариатом, который содержит предварительную оценку выполнения рекомендаций и вопросы, которые необходимо затронуть на тематическом панельном заседании во время визита в страну.	За несколько дней до визита
Подготовка программы визита в страну	Рассмотреть проект программы визита в страну и внести предложение о дополнительном государственном органе, который необходимо пригласить на заседания.	За 2 недели до визита
Визит в страну до 5 дней		
Подготовительное заседание	Во время подготовительного заседания группы мониторинга в начале визита в страну обсудить предварительную оценку и основные вопросы, которые необходимо охватить на каждой сессии.	
Тематические панельные заседания	Каждый эксперт проведет сессии с представителями государственной власти в области ее\его компетенции. Эксперты должны принять участие в обсуждении во время других панельных заседаний с должностными лицами, а также с представителями гражданского общества, сектора бизнеса и международных организаций.	За 3 месяца до пленарного совещания
Заключительное заседание	Представить предварительную оценку, сформулировать основные результаты и предложить рейтинги по выполнению для разделов отчета, за которые отвечает эксперт.	
Список дополнительной информации	Составить список дополнительной информации и документов, которые необходимо запросить из страны после визита.	

Мероприятие	Задачи эксперта группы мониторинга	Срок исполнения
Подготовка проекта отчета		
Первая редакция	Принять участие в подготовке соответствующих разделов первой редакции отчета о мониторинге, в том числе предоставить: (1) текст или заметки с оценкой выполнения рекомендаций и дополнительно соответствующую информацию\комментарии; (2) рейтинги по выполнению предыдущих рекомендаций; и (3) новые рекомендации (при необходимости).	За 1.5 месяца до пленарного совещания
Вторая редакция	Рассмотреть замечания к первой редакции, полученные из страны, и принять участие в подготовке второй редакции, которая будет разослана участникам пленарного совещания. Рассмотреть соответствующие части и сообщить Секретариату, какие изменения должны быть приняты и какие – нет.	1 неделя после получения замечаний на проект отчета
ПЛЕНАРНОЕ СОВЕЩАНИЕ		
до 3 дней		
Двусторонние консультации	На двустороннем совещании с представителями страны, где проводится мониторинг: (1) обсудить предлагаемые страной изменения в отчете о мониторинге; (2) согласовать принятие изменений; и (3) определить оставшиеся вопросы, по которым не достигнуто согласие для представления на пленарном совещании.	
Пленарные чтения	<p>Представить части проекта отчета о мониторинге, за которые отвечает эксперт, включая изменения, которые были внесены во время двусторонних консультаций, и оставшиеся вопросы.</p> <p>Отметить доводы представителей страны, где проводится мониторинг, мнение гражданского общества и пленарного обсуждения, и предложить изменения в тексте отчета по оценке, включая оценку, рейтинги и новые рекомендации, с целью единодушного утверждения отчета.</p>	
Контроль		
Повторный визит 1 день	Секретариат и один эксперт группы мониторинга посетят страну, чтобы представить отчет о мониторинге и обсудить, каким образом могут быть выполнены новые рекомендации, во время: (1) совместного заседания с представителями государственных органов, НПО, бизнес кругов и международных партнеров, (2) пресс-конференции, (3) консультации с международными партнерами.	Через 2 месяца после утверждения отчета
Промежуточные доклады	<p>Принять участие в оценке промежуточных докладов, если возможно.</p> <p>В случае если эксперт принимает участие в пленарном совещании, он или она изучит промежуточный доклад, подготовленный страной, и другую доступную информацию, обсудит оценку с представителями страны на двустороннем подготовительном заседании. Один из экспертов-участников</p>	Каждое пленарное совещание Сети, примерно два раза в год

Мероприятие	Задачи эксперта группы мониторинга	Срок исполнения
Оценка Сети	<p>подготовительного заседания будет избран докладчиком для представления оценки на пленарном совещании.</p> <p>В случае если эксперт не принимает участие в совещании, ему или ей будет предложено помочь представителю своей страны, принимающему участие в совещании, подготовиться для оценки. С этой целью эксперт может подготовить письменный вариант своей оценки заблаговременно до совещания и предложить представителю своей страны, участвующему в пленарном совещании, и Секретариату.</p> <p>Принять участие во внутренней и внешней оценке выполнения Рабочей программы Сети, заполнив оценочную анкету, подготовленную Секретариатом, и ответив на вопросы внешнего оценщика.</p>	<p>Примерно через полгода после проведения мониторинга</p>

Практическая информация для экспертов группы мониторинга

Если эксперту, приглашенному Секретариатом Сети принять участие в мониторинге, понадобится **официальное письмо** для предоставления своему работодателю, он или она могут сообщить об этом Секретариату.

ОЭСР покрывает все **расходы** экспертов, связанные с их участием в визитах в страны, в пленарном совещании Сети в Париже и в повторном визите, в том числе авиабилеты эконом-класса туда и обратно в страну, где проводится мониторинг, и в Париж, а также стандартные суточные, из которых эксперт оплачивает проживание в гостинице, питание и другие расходы на местах во время обоих визитов, если некоторые расходы не были предварительно оплачены принимающей страной или Секретариатом. Вознаграждение эксперта за работу, связанную с мониторингом, в виде гонорара или в других формах не предусмотрено. Странам Сети предлагается внести свой вклад в софинансирование работы Сети по возможности, в виде покрытия некоторых расходов экспертов группы мониторинга из своих стран.

Все расходы, такие как проживание в гостинице, визы, питание и другие непредвиденные расходы, кроме стоимости авиаперелета, должна быть как можно больше оплачены авансом из средств эксперта группы мониторинга, а затем по окончании визита эта сумма будет компенсирована ОЭСР при получении оригиналов счетов, например, счета из гостиницы. В исключительных случаях, если это заранее согласовано с Секретариатом, предоплата единовременной суммы всех расходов может быть произведена во время визита в страну. Для экспертов группы мониторинга проживание и авиаперелет организует Секретариат ОЭСР; ради удобства проведения совместных брифингов и с учётом предоставления принимающей страной местного транспорта, все члены группы мониторинга обычно размещаются в одной гостинице.

В любое время когда эксперту группы мониторинга требуется виза либо для его/ее визита в страну, где проводится мониторинг, либо во Францию для участия в пленарном заседании Сети, получение визы является обязанностью каждого эксперта группы мониторинга. Экспертам группы мониторинга рекомендуется проверить информацию МИДа своей страны перед визитом в страну или участием в пленарном заседании и сообщить Секретариату, если им нужна виза. Секретариат может предоставить визовую поддержку, если это необходимо.

Приложение 2: Практическое пособие: как провести мониторинг силами гражданского общества (извлечение)¹⁰

Альтернативный мониторинг

Альтернативный мониторинг представляет собой параллельное независимое участие представителей неправительственного сектора на всех этапах Стамбульского плана действий, что предусмотрено методологией.

Согласно методологии Стамбульского плана действий по мониторингу, *гражданское общество* включает в себя широкий набор представителей неправительственного сектора: например, НПО, ассоциации юристов, ассоциации потребителей, ассоциации свободы информации, бизнес-ассоциации, журналистов, ученых, университеты, научных сотрудников и других субъектов гражданского общества.

Представители неправительственного сектора приглашаются принять участие во всех этапах мониторинга в рамках Стамбульского плана действий. Основное участие заключается в заполнении анкеты наряду с членами правительства на начальном этапе мониторинга. Представители гражданского общества также приглашаются принять участие в специальном заседании во время визита в страну, а также в пленарном заседании Сети, где будет обсуждаться и утверждаться отчет о мониторинге. Далее, представители гражданского общества могут внести свой вклад при подготовке регулярных промежуточных отчетов.

Чем важен альтернативный мониторинг?

Результаты мониторинга показывают, что альтернативный мониторинг - это очень ценный инструмент, который уникален для Стамбульского плана действий и в дальнейшем его необходимо больше поддерживать. Альтернативный мониторинг предусматривает второе альтернативное мнение, а также неправительственный источник информации, и следовательно, он позволяет обеспечить объективность и законность отчетов о мониторинге в рамках Стамбульского плана действий. Участие общественности в мониторинге также обеспечивает прозрачность процесса мониторинга.

Важно, что представители неправительственного сектора, участвуя в мониторинге в рамках Стамбульского плана действий, где в ходе мониторинга стране даются рекомендации, получают не только потенциальное направление для своей деятельности, но и инструмент воздействия на правительство страны. Используя эти рекомендации, они могут требовать инициировать и осуществить конкретные меры для создания в стране системы противодействия коррупции и обеспечения ее эффективности. Альтернативный мониторинг можно также рассматривать как еще одну возможность для совместной работы правительства и неправительственных

¹⁰ Полная версия практического руководства для НПО доступна на сайте <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Civil-Society-Monitoring-Practical-Guide-ENG.pdf>.

секторов при совместной реализации рекомендаций, которые предоставляются стране в ходе мониторинга в рамках Стамбульского плана действий.

Привлечение НПО для проведения мониторинга

Альтернативный мониторинг - это сложный процесс, и, учитывая масштабы Стамбульского плана действий, предполагает работу в таком объеме, что редко может быть под силу одной организации. Следовательно, особенно важны правильное планирование, распределение обязанностей и сотрудничество между различными организациями гражданского общества.

Выбор направления

Три основных направления Стамбульского плана действий состоят из нескольких подтем. Вряд ли одна организация будет обладать достаточным потенциалом и компетенцией для проведения альтернативного мониторинга по всем этим направлениям и подтемам. Организациям придется решать, на каких именно вопросах они хотят сосредоточить альтернативный мониторинг. Два вопроса, которые стоит рассмотреть здесь:

- а) **Относительная значимость проблемы** в контексте антикоррупционных реформ в стране
- б) **Относительная компетенция по данной проблеме** организации, проводящей мониторинг, по сравнению с другими

Возможны такие случаи, когда по конкретному вопросу, который является важной частью общей антикоррупционной политики, организация, участвующая в альтернативном мониторинге, имеет очень ограниченные знания и опыт в данной области. Не исключена ситуация, когда сфера, в которой организация имеет исключительную компетенцию, не является значительной с точки зрения более широкой антикоррупционной политики. Именно поэтому важно найти правильный баланс и выбрать области, которые важны, и когда реалистично ожидать от организации(й), что они смогут обеспечить проведение качественной оценки.

Определение основных участников

Учитывая изложенное, целесообразно и зачастую даже необходимо разделить работу, связанную с альтернативным мониторингом, между рядом организаций, представляющих гражданское общество (ПГО). Большинство стран имеют многочисленные ПГО, каждая из которых занимается конкретным кругом вопросов и определенной сферой в своей повседневной деятельности. Хотя некоторые направления деятельности различных ПГО могут пересекаться, каждая из них обязательно имеет свою зону (или зоны) компетенции, а совместно они имеют возможность охватывать большинство (или даже все) темы Стамбульского плана действий.

Проведение совместных проектов с участием нескольких ПГО представляет сложность само по себе. Коллективные усилия по проведению альтернативного мониторинга, скорее всего, потребуют от одной или нескольких организаций взять на себя инициативу (по крайней мере на начальном этапе) и подготовить начальный план, включая определение потенциальных участников и их соответствующие области компетенции. ПГО, которые в первую очередь занимаются вопросами коррупции и антикоррупционной политики (и, следовательно, достаточно хорошо знакомы с соответствующими международными механизмами, включая Стамбульский план действий), как правило, являются лучшим вариантом для проведения такой первоначальной работы. Впоследствии они могут обратиться к другим организациям, которые могут принять участие в подготовке разных частей отчета о результатах альтернативного мониторинга с учетом их компетенции в отдельных областях.

Взаимодействие

После того как будут отобраны все организации-участницы, и они возьмут на себя обязательство принять участие в альтернативном мониторинге, необходимо договориться о порядке работы. Для этого существуют различные варианты, включая (но не ограничиваясь только ими) следующие:

- а) Все принимающие участие ПГО готовят свои альтернативные отчеты (ориентируясь на свои соответствующие области компетенции) и отдельно направляют их в Секретариат
- б) Все принимающие участие ПГО готовят части отчета в своей соответствующей области компетенции, а затем назначенная ПГО или редактор соединят эти части в единый отчет, который будет направлен в Секретариат
- в) Отдельная ПГО берет на себя подготовку отчета, собрав информацию от других ПГО и/или независимых экспертов

Все эти подходы имеют свои преимущества и недостатки. Координирование составления отчета между несколькими организациями может быть очень сложным, но с другой стороны, отчет, подготовленный такими усилиями, скорее всего, будет шире по своему охвату и даст более всеобъемлющую оценку ситуации. Поддержка со стороны разных ПГО повысит легитимность и воздействие альтернативной оценки.

Если несколько организаций решат совместно работать над коллективным отчетом, важно начать работу с составления правильного плана с четким разделением обязанностей и реалистичных сроков исполнения.

Представительство на пленарном заседании

Секретариат Сети приглашает представителя гражданского общества на пленарное заседание, на котором будет рассматриваться и утверждаться отчет о мониторинге страны. Заседание будет открытым и для других организаций гражданского общества.

Избранный представитель может быть из назначенной или отдельной ПГО, если приняты варианты (б) или (в), описанные выше. При варианте (а) это может быть представитель ПГО, которая занималась большинством тем, или, например, представитель ПГО, которая занималась теми областями проекта отчета, которые являются наиболее спорными или являются «большим» вопросом.

За один месяц до пленарного заседания проект отчета о мониторинге рассылается для получения комментариев, в том числе представителям неправительственного сектора.

Важно отметить, что участие ПГО не ограничивается одним человеком. Если сообщество ПГО самостоятельно найдет дополнительные средства, любое количество представителей могут принять участие в заседании и обсуждении отчета. Так было в ряде случаев, когда в некоторых странах и сообществах доноров этих стран, в целом, очень чутко относятся к поддержке такого рода начинаниям. Поэтому на данном этапе ПГО рекомендуется изыскивать дополнительную поддержку для их участия в мероприятии.

Приложение 3: Информационные ресурсы

Международные нормы и передовая практика

- Конвенция ООН против коррупции: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством и Рабочая группа по взяточничеству <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdantibriberyconvention.htm>
- Конвенции Совета Европы и другие соответствующие стандарты: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/instruments_en.asp
- Международные нормы и передовая практика по борьбе с коррупцией и добропорядочности: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/>

Отчеты по оценке стран

- Страновые отчеты ОЭСР: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsontheimplementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm>
- Отчеты Стамбульского плана действий: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>
- Отчеты по странам Конвенции ООН против коррупции: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>
- Отчеты по оценке ГРЕКО Совета Европы: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Отчеты по странам СИГМА: <http://www.sigmaweb.org/ouexpertise/#d.en.259002>
- Отчеты по обзору гражданского общества: <http://www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports>

Другие избранные ресурсы

- “Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: прогресс и вызовы, 2009-2013 г.г., Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии”, ОЭСР (2013) английский и русский языки, <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/>
- “Специализированные антикоррупционные институты - обзор моделей”, ОЭСР (2013) английский и русский языки, <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/>
- “Коррупция: глоссарий международных стандартов в области уголовного права”, ОЭСР (2008), [английский](#) и русский языки
- “Декларация об активах государственных служащих”, ОЭСР (2011), [английский](#) и русский языки
- Юридическая библиотека Конвенции ООН против коррупции Управления ООН по борьбе с наркоманией и преступностью: <http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx>
- Публикации СИГМА: <http://www.sigmaweb.org/publications>
- Отчеты «Как делать бизнес?» <http://www.doingbusiness.org/>
- Доклад Европейского банка реконструкции и развития о переходном процессе: <http://www.ebrd.com/pages/research/publications/flagships/transition.shtml>
- Трансперенси Интернешнл: <http://www.transparency.org/>, <http://gateway.transparency.org/tools>; <http://gateway.transparency.org/guides>, <http://www.transparency.org/whatwedonis>
- Фридом Хаус: <http://freedomhouse.org/report-types/>

- Партнерство «Открытое правительство»: <http://www.opengovpartnership.org/about>
- «Борьба с коррупцией: Какова роль гражданского общества? Опыт ОЭСР»: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/19567549.pdf>
- Поисковый портал TRACK Управления ООН по наркотикам и преступности (собрание материалов о коррупции): <http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx>
- Публикации и методические материалы по противодействию коррупции: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>
- Справочный документ, подготовленный секретариатом Конфедерации государств-членов Конвенции ООН против коррупции “Методологии, в том числе научно обоснованные подходы, для оценки зон особой уязвимости к коррупции в государственном и частном секторах”, Вена, 13-15 декабря 2010 г.: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2010-December-13-15/V1056919r.pdf>
- «Методология оценки потенциала антикоррупционных органов для выполнения профилактических функций», Региональный центр Программы Развития ООН в Братиславе, декабрь 2009 г.: http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Methodology_for_Assessing_the_Capacities_of_Anti_Corruption_Agencies_to_Perform_Preventive_Functions.pdf
- «Руководство для практических специалистов по оценке потенциала органов по борьбе с коррупцией», Программа развития ООН, 2011 г.: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/IP/Practitioners_guide-Capacity%20Assessment%20of%20ACAs.pdf
- Вебсайт Европейской комиссии по эффективности правосудия: http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp
- Отчет об оценке судебных систем европейских стран за 2012 год: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf
- Вебсайт в глобальной сети организаций гражданского общества по продвижению Конвенции ООН против коррупции: <http://www.uncaccoalition.org/>, <http://www.uncaccoalition.org/uncac-review/uncac-review-mechanism>, <http://www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/viewcategory/4-uncac-review-tools-for-civil-society>, <http://www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports>.
- «Как контролировать и оценивать органы по борьбе с коррупцией: Руководящие принципы для ведомств, доноров и оценщиков», Джеспер Джонсон, Ханнес Хехлер, Луис де Суза, Харальд Матисен (руководитель команды), U4 Ресурсный центр по борьбе с коррупцией, U4 Выпуск, сентябрь 2011 г., No 8: <http://www.cmi.no/publications/file/4171-how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption.pdf>.
- Руководство по оценке борьбы с коррупцией. Окончательный отчет. Агентство по международному развитию США (USAID), 28 февраля 2009 г.: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnadp270.pdf.
- Джеспер Джонсон, Ханнес Хехлер, Луис де Суза, Харальд Матисен, *Как контролировать и оценивать органы по борьбе с коррупцией: Руководящие принципы для ведомств, доноров и оценщиков*, <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 г., <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 г., <http://www.un.org/cyberschoolbus/humanrights/resources/universal.asp>;

- Замечание общего порядка № 34 Статья 19 (Свобода мнений и их выражение), июль 2011 г., <http://www.article19.org/resources.php/resource/2420/en/general-comment-no.34:-article-19:-freedoms-of-opinion-and-expression>;
- Конвенция Европейской экономической комиссии ООН (UNECE) о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, принятая в Орусе, Дания, 25 июня 1998 г., <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>;
- Отчет специального докладчика ООН по вопросу о праве запрашивать и получать информацию, СМИ в странах переходного периода и на выборах, о влиянии новых информационных технологий, о национальной безопасности, о женщинах и свободе выражения мнений, Документы ООН E/CN.4/1998/40 от 28 января 1998 г., параграф 11: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/7599319f02ece82dc12566080045b296?Opendocument>;
- Международное бюджетное партнерство, Обзор по оценке открытости бюджета: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>.