



Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
9 July 2024
Russian
Original: English

Межправительственная рабочая группа открытого состава по предупреждению коррупции

Вена, 3–6 сентября 2024 года

Пункт 2 (а) (v) предварительной повестки дня*

**Осуществление соответствующих резолюций
Конференции: тематическое обсуждение успешных
видов практики и инициатив в области предупреждения
коррупции — методологии и показатели для оценки
масштабов коррупции и эффективности систем
противодействия коррупции**

Методологии и показатели для оценки масштабов коррупции и эффективности систем противодействия коррупции

Записка Секретариата

I. Введение

1. Методологии оценки масштабов коррупции и эффективности систем противодействия коррупции используются в процессе определения и мониторинга рисков, распространенности и видов коррупции и связанных с ней тенденций в той или иной стране, регионе, секторе или учреждении. Проведение оценки позволяет получать данные, необходимые для выявления пробелов в нормативно-правовом регулировании и работе учреждений, а также для принятия обоснованных решений в целях обеспечения более эффективного использования ресурсов и усилий для решения проблем наиболее уязвимых учреждений или секторов и проведения работы с ними в приоритетном порядке. Кроме того, такие данные могут помочь в принятии решений иностранными инвесторами и могут способствовать планированию технической помощи.

2. Согласно пункту 3 статьи 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, государства-участники должны стремиться периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней. Пункт 3 статьи 61 Конвенции требует также, чтобы государства-участники рассмотрели возможность осуществления контроля за своей политикой и практическими мерами по борьбе с коррупцией, а также возможность проведения оценки их эффективности и действенности.

* CAC/COSP/WG.4/2024/1.



3. Значение оценки масштабов коррупции признается в статье 61 Конвенции, положения которой требуют от государств-участников рассмотреть возможность проведения, в консультации с экспертами, анализа тенденций в области коррупции и условий, в которых совершаются коррупционные правонарушения, осуществления контроля за деятельностью по борьбе с коррупцией и распространения статистики коррупции и аналитических знаний о ней с целью разработки, насколько это возможно, общих определений, стандартов и методологий.

4. В рамках второго цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции более трети стран получили рекомендации периодически проводить оценку соответствующих правовых документов в соответствии с пунктом 3 статьи 5 Конвенции. В рамках первого цикла во многих обзорах было отмечено отсутствие систематического сбора данных и статистики, и многим государствам-участникам было рекомендовано систематизировать сбор, обработку и распространение статистических данных, касающихся правоохранительной деятельности и международного сотрудничества — тем, по которым проводился обзор.

5. В своей резолюции 10/4 Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции рекомендовала государствам-участникам рассмотреть возможность использования объективных методологий и показателей для измерения коррупционных рисков на своих территориях и оценки эффективности политики и практических мер по борьбе с коррупцией. Конференция просила также Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) собирать информацию, добровольно предоставляемую государствами-участниками, и представлять Конференции на ее будущих сессиях и ее соответствующим вспомогательным органам информацию о ходе осуществления резолюции и возникающих при этом трудностях. Кроме того, в своей резолюции 8/10 Конференция рекомендовала государствам-участникам добровольно сообщать о том, каким образом они используют информацию, полученную с помощью тех методологий оценки масштабов коррупции, которые они решили применять, для повышения эффективности политического, правового или институционального подхода к борьбе с коррупцией.

6. В политической декларации «Наша общая приверженность эффективному решению проблем и осуществлению мер в сфере предупреждения коррупции, борьбы с ней и усиления международного сотрудничества» также отмечается важность оценки масштабов коррупции, ее последствий и всех соответствующих аспектов предупреждения коррупции и борьбы с ней для того, чтобы разрабатываемые политика и стратегии борьбы с коррупцией были основаны на достоверной информации и фактических данных. В плане работы вспомогательных органов Конференции по принятию последующих мер по итогам специальной сессии Генеральной Ассамблеи было определено, что оценка масштабов коррупции станет темой для обсуждения Межправительственной рабочей группой открытого состава по предупреждению коррупции на ее пятнадцатом совещании.

7. В соответствии с вышеизложенным настоящая записка подготовлена на основе информации, предоставленной государствами-участниками в ответ на вербальную ноту и опросник секретариата от 13 мая 2024 года. По состоянию на 28 июня 2024 года информация была получена от 27 участников Конвенции¹.

8. В записке представлено краткое изложение полученных материалов, касающихся методологий, проблем и успешных видов практики в области оценки

¹ Алжир, Аргентина, Армения, Ботсвана, Буркина-Фасо, Гватемала, Европейский союз, Египет, Италия, Кения, Маврикий, Малайзия, Оман, Парагвай, Республика Молдова, Румыния, Северная Македония, Сенегал, Сербия, Словакия, Словения, Сьерра-Леоне, Украина, Финляндия, Черногория, Чили и Эквадор.

эффективности систем противодействия коррупции и оценки масштабов коррупции.

9. Предоставленные материалы размещены в полном объеме на веб-сайте УНП ООН, а также на созданном секретариатом тематическом веб-сайте.

II. Эффективность систем противодействия коррупции

10. Ряд государств предоставили информацию о методологиях, разработанных ими для оценки эффективности своих систем противодействия коррупции. Большинство методологий предусматривают использование показателей и в некоторых случаях сочетают в себе проведение количественных и качественных оценок, в том числе путем проведения опросов, обследований и исследований.

11. Большинство государств сообщили о мерах, направленных либо на повышение эффективности систем противодействия коррупции, либо на оценку уровня их внедрения. Некоторые из этих государств отметили, что они находятся в процессе разработки методологий оценки эффективности принимаемых ими мер. Это согласуется с выводами, которые были сделаны в рамках Механизма обзора хода осуществления и в которых зачастую отмечалось отсутствие методологий оценки эффективности политики, а также с результатами анализа, проведенного секретариатом ранее. Так, в документе [CAC/COSP/WG.4/2023/2](#) об успешных видах практики, извлеченных уроках и трудностях в деле периодической оценки эффективности и результативности антикоррупционных мер и политики отмечается, что государства сообщают главным образом об использовании контрольно-ревизионных органов для оценки функционирования и, в меньшей степени, для оценки эффективности и результативности систем.

12. Многие государства отметили значение регулярных проверок как одного из способов оценки функционирования систем противодействия коррупции. Так, с учетом рекомендации, вынесенной по итогам проверки, в Чили была разработана методология для улучшения низких показателей принятия мер. Качественный анализ, в основу которого положено изучение документов и проведение следственных опросов, а также бесед с лицами, играющими различные ключевые роли в процессе проведения проверок, сочетался с количественным анализом замечаний, включенных в доклады по результатам проверок, что позволило составить представление о масштабах проблемы и определить исходные значения для будущих оценок.

A. Методологии для оценки эффективности систем противодействия коррупции

Ботсвана

13. В Ботсване инструмент управления результатами деятельности, созданный в соответствии с национальной политикой проведения мониторинга и оценки, позволяет оценить институциональные системы противодействия коррупции посредством анализа показателей эффективности на стратегическом и оперативном уровнях. Этот инструмент применяется в отношении всех публичных учреждений, включая государственные компании и полугосударственные структуры. При проведении оценки применяется эмпирический подход, и учреждения ежегодно направляют группе по обзору эффективности свои программы противодействия коррупции для проведения их анализа. Межучрежденческая группа, в состав которой входят представители Статистического управления Ботсваны, подготавливает ежегодный доклад на основе ключевых показателей выполнения задач и ключевых показателей эффективности.

14. Ботсвана сообщила, что в ходе первоначальных мероприятий были выявлены различные неявные тенденции, в том числе мошеннические действия в связи с закупками в следующих сферах: приобретение медицинского оборудования и медикаментов, землепользование, возможные коррупционные действия при получении лицензий, нарушения в сфере образования и при лицензировании туристических компаний.

Гватемала

15. Гватемала сообщила, что в настоящее время под руководством Национальной комиссии по борьбе с коррупцией в стране разрабатывается комплексный подход к борьбе с коррупцией. Эта работа предусматривает формирование национальной системы и политики противодействия коррупции, а также методологий для оценки масштабов коррупции и эффективности систем противодействия коррупции. Различные ведомства, в компетенцию которых входит предупреждение и выявление коррупционных деяний, а также организации гражданского общества будут сотрудничать друг с другом в целях выявления эффективных механизмов, позволяющих выработать внутренние показатели для оценки уровня коррупции. Чтобы положительно повлиять на показатели восприятия коррупции в Гватемале, Национальная комиссия в качестве отправной точки проведет внутренний анализ масштабов и результатов собственной деятельности, а также анализ международных показателей.

Маврикий

16. С учетом различных проблем, возникающих в борьбе с коррупцией, Маврикий провел обзор/оценку правовой базы и организационной структуры, с тем чтобы выявить пробелы и выработать рекомендации. В состав ответственного за эту работу комитета вошли представители правоохранительных органов, а возглавил его генеральный директор Комиссии по финансовым преступлениям (ранее Независимая комиссия по борьбе с коррупцией).

17. По итогам обзора была проведена масштабная реформа правовой базы и организационной структуры, которые необходимы для борьбы с финансовыми преступлениями, в результате чего в 2023 году был принят Закон о Комиссии по финансовым преступлениям. В состав Комиссии по финансовым преступлениям вошли Независимая комиссия по борьбе с коррупцией, Агентство по отчетности о соблюдении принципов честности и неподкупности и Отдел по расследованию дел о возвращении активов Группы по финансовой оперативной информации. Комиссия является главным органом, отвечающим на Маврикий за выявление и расследование финансовых преступлений или любых других сопутствующих правонарушений и уголовное преследование в связи с ними. Закон 2023 года о Комиссии по финансовым преступлениям наделяет Комиссию полномочиями регулярно проводить оценку воздействия в целях мониторинга результатов и эффективности ее работы, а также предусматривает, что деятельность Комиссии контролируется и анализируется парламентским комитетом.

Северная Македония

18. Северная Македония проводит оценку воздействия регуляторной базы при помощи своей «методологии для оценки осуществления». Для каждого принимаемого закона устанавливаются определенные показатели. Кроме того, в ежегодных докладах приводятся статистические данные по делам о коррупции, а также публикуются доклады с результатами оценки рисков в различных секторах. Эта методология предполагает, среди прочего, постоянный мониторинг уголовных и административных дел, дисциплинарных разбирательств и индивидуальных потребностей в учебной подготовке. Получаемые данные сверяются с другими источниками, такими как результаты обследований и доклады, публикуемые научными заведениями, организациями гражданского общества и структурами частного сектора.

19. Оценки помогают выявить уязвимые сектора, пробелы в законодательстве и потребности в ресурсах. Благодаря им были внесены поправки в законодательство и приняты новые законы о лоббировании и защите лиц, сообщающих о нарушениях. В докладах также содержатся рекомендации, например о необходимости принимать меры регуляторного и нерегуляторного характера, в том числе направленные на укрепление потенциала, в инициативном порядке проводить расследования (особенно финансовые расследования), принимать действенные меры по конфискации и возвращению активов и преодолевать препятствия для принятия таких мер и регулировать риски в секторе правосудия, которые могут сказаться на успешности судебных разбирательств по делам о коррупции.

Оман

20. В Омане Государственное ревизионное управление разработало для граждан вопросник, при помощи которого они могут поделиться своими впечатлениями о деятельности по борьбе с коррупцией и выразить степень удовлетворенности работой Государственного ревизионного управления в этой связи. Оман сообщил, что ответы на вопросник показали, что общественность хорошо осведомлена о проводимой Управлением работе и с доверием относится к ней и считает, что Управление компетентно принимать жалобы и сообщения о неудачных примерах работы правительственных ведомств и государственных предприятий.

21. Государственное ревизионное управление также изучает мнение общественности о работе по противодействию коррупции при помощи правительственных сайтов для информирования граждан. Результаты таких обзоров используются при подготовке плана проверки на год с проведением анализа рисков и определения относительной важности проверяемых сфер и учреждений, которым при проведении проверок уделяется особое внимание. Полученные результаты используются при подготовке медиаплана Агентства посредством выявления групп, которые должны быть лучше осведомлены о рисках коррупции, и наиболее эффективных способов распространения информации о роли Государственного ревизионного управления. Оман сообщил, что с учетом результатов анализа данных в настоящее время идет подготовка поправок к Закону о защите государственных средств и предотвращении коллизии интересов.

Румыния

22. Технический секретариат Национальной стратегии Румынии по борьбе с коррупцией, работающий на базе Министерства юстиции, проводит оценку эффективности системы противодействия коррупции на национальном уровне и использует полученные результаты для корректировки стратегии по борьбе с коррупцией. Все государственные учреждения и органы власти ежегодно отчитываются перед Техническим секретариатом о внедрении стандартов честности и неподкупности, а также о показателях эффективности и рисках, связанных с целями реализации стратегии и принимаемыми для этого мерами. Кроме того, Технический секретариат организует равноуровневые обзоры по различным темам, касающимся проведения политики противодействия коррупции. В состав групп по оценке входят специалисты из независимых органов власти и антикоррупционных учреждений, центральных и местных органов государственного управления, предпринимательских кругов и организаций гражданского общества.

23. Входящее в состав Министерства внутренних дел Главное управление по борьбе с коррупцией проводит исследования по вопросам коррупции, а также проводит среди сотрудников Министерства опросы на тему восприятия коррупции.

Сербия

24. При поддержке со стороны Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и УНП ООН Сербское агентство по предупреждению коррупции разработало методологию для оценки воздействия Закона о предупреждении коррупции с использованием набора показателей и в настоящее время внедряет ее. Методология предусматривает наличие основных и вспомогательных показателей, при этом данные собираются при помощи опросов общественного мнения, из отчетов о публичных закупках и при помощи Индекса уровня транспарентности местного самоуправления, разработанного организацией «Транспэренси Сербия».

25. При помощи основного показателя измеряется непосредственное воздействие применения законодательных положений на достижение целей борьбы с коррупцией, а вспомогательные показатели позволяют оценивать изменения в общественном восприятии коррупции и отношении к ней. Субъективные показатели используются исходя из предположения о том, что результаты работы Агентства (выражающиеся в изменении основного показателя) влияют на отношение к коррупции и восприятие ее служащими сферы государственного управления, гражданами и предпринимателями, что означает, что существует взаимосвязь между изменениями в поведении государственных служащих, спровоцированными исполнением положений Закона, и изменениями в том, как целевые группы респондентов воспринимают коррупцию и относятся к ней.

26. В ходе разработки показателей Агентство провело консультации и организовало опросы обычных граждан, публичных должностных лиц и представителей частного сектора, чтобы оценить отношение к коррупции и ее восприятие.

В. Методологии для определения уровня реализации политики и стратегий противодействия коррупции

27. Большинство государств предоставили информацию о подходах, используемых не для оценки эффективности национальных стратегий противодействия коррупции, а для мониторинга и оценки хода осуществления национальных стратегий противодействия коррупции либо для составления реестра рисков, связанных с коррупцией, или оценки рисков на национальном уровне. Применялись различные методологии, одни из которых предусматривали использование набора показателей, тогда как в других использовались главным образом качественные оценки, например результаты обследований о восприятии коррупции.

Аргентина

28. Аргентина предоставила информацию о методологии, которая использовалась при проведении анализа Национального плана по противодействию коррупции и в ходе последующей разработки Национальной стратегии обеспечения честности и неподкупности. Управление по противодействию коррупции и Подсекретариат по институциональному строительству проанализировали план противодействия коррупции и 260 охватываемых им инициатив различных национальных органов государственного управления, государственных предприятий и других государственных структур. Для обеспечения стратегического характера и всеобъемлющей концепции плана они разработали методические инструменты для анализа и определения приоритетности инициатив с учетом их актуальности.

29. В настоящее время Национальная стратегия обеспечения честности и неподкупности охватывает 51 агентство и 90 инициатив в области обеспечения честности, неподкупности и транспарентности и предусматривает проведение

свыше 400 мероприятий с использованием порядка 1100 показателей для мониторинга. Для проведения мониторинга и оценки данные были собраны и размещены на платформе, используемой для публикации информации об инициативах, выдвинутых организациями частного сектора, систематизации данных о них и их мониторинга. Согласно показателям хода осуществления, по состоянию на конец 2023 года свыше 80 процентов инициатив были либо полностью реализованы, либо находились на этапе реализации.

Армения

30. В Армении мониторинг и оценка стратегии противодействия коррупции и соответствующей деятельности осуществляются Министерством юстиции посредством подготовки шестимесячных, ежегодных и заключительных докладов, в которых дается оценка достигнутому прогрессу, выявляются пробелы и препятствия, возникающие в процессе выполнения программы действий, и предлагаются решения выявленных проблем. После того как завершается мониторинг, в основе которого лежит использование определенных показателей и который ориентирован на достижение конкретных результатов, и процесс осуществления мониторинга, результаты мониторинга представляются в виде четырех уровней реализации мероприятий: от полностью завершенных до невыполненных.

31. Министерство может проводить опросы общественного мнения для оценки воздействия антикоррупционных реформ. Результаты публикуются в открытом доступе, а для обеспечения более полной и многосторонней оценки в доклады включаются также сведения, получаемые от неправительственных организаций, которые могут проводить независимую оценку. Эти заинтересованные стороны могут направлять в Министерство свои материалы для включения их в доклад о мониторинге и оценке, подготавливаемый Министерством.

Ботсвана

32. Ботсвана проводит оценку своей системы противодействия коррупции при помощи оперативных показателей эффективности. К числу таких показателей относится показатель принятия мер противодействия коррупции и показатель выполнения рекомендаций по итогам проверок на предмет коррупции, а также показатель рассмотрения дел, переданных Управлением по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями, который позволяет установить число дел, по которым приняты меры и судебные решения по которым приведены в исполнение.

33. Результаты этих оценок используются при подготовке рекомендаций по вопросам политики и при разработке новых программ. По результатам оценок были проведены дополнительные проверки, в том числе по вопросам управления контрактами, содержания средних школ, получения туристических лицензий для туристических баз, рационального использования природных ресурсов на уровне общин и управления кадрами. В настоящее время проводится обзор Закона о борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями с учетом результатов завершенных оценок.

Черногория

34. В сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций Агентство Черногории по предупреждению коррупции разработало методологию оценки эффективности мер противодействия коррупции, в основу которой положена разработанная Республикой Корея система оценки антикоррупционных инициатив. Методология включает критерии и показатели для представления органам управления оценки и рейтинга по итогам выполнения ими планов обеспечения честности и неподкупности в различных секторах, при этом изначально основное внимание уделяется сфере государственного управления, социальной защиты и защиты детей, а также судебной системе; оценку

проводят два эксперта: один эксперт из одной из черногорских неправительственных организаций и один эксперт из одной из стран региона. В будущем планируется провести оценку таких секторов, как местное самоуправление, образование, здравоохранение, государственные предприятия, муниципальные предприятия, независимые и регулирующие органы и учреждения культуры.

35. Данные получены из опросников, которые заполнили порядка 750 органов управления. Вопросники постоянно пересматриваются и в настоящее время содержат 164 общих вопроса и дополнительные вопросы для отдельных секторов.

36. В число показателей включены количество нарушений, сообщений, жалоб, штрафов и возбужденных дел, разработка и внедрение внутренних процедур, учебная подготовка по вопросам этики, честности и неподкупности и мерам противодействия коррупции, транспарентность работы органов управления и соблюдение антикоррупционного законодательства. В зависимости от их важности всем показателям присваивается коэффициент.

37. Черногория отслеживает ход выполнения рекомендаций и сообщила, что процесс оценки вдохновил власти к внедрению новых практик, и это привело к утверждению многочисленных внутренних процедур и документов, направленных на предотвращение коррупции. Агентство отметило снижение коррупционных рисков, но вместе с тем выявило области, требующие дальнейшей поддержки, особенно в секторах местного самоуправления и здравоохранения.

Парагвай

38. В Парагвае была учреждена межведомственная национальная группа по обеспечению честности, неподкупности и транспарентности в целях реализации планов и стратегий обеспечения честности, неподкупности и транспарентности и борьбы с коррупцией в сфере государственного управления, с тем чтобы добиться положительного воздействия на различные показатели, касающиеся коррупции, и оказать субъектам поддержку в проведении диагностических мероприятий и принятии определенных мер, которые служат инструментами для проведения конкретных реформ.

39. Парагвай также следит за соблюдением рядом органов законов о доступе к информации и о предоставлении информации об использовании государственных ресурсов через систему «Информационная панель для контроля за показателями транспарентности» — стандартизированный и всеобъемлющий цифровой инструмент, предназначенный для облегчения доступа к данным государственных органов и оценки уровня соблюдения учреждениями установленных требований.

Республика Молдова

40. Оценка добросовестности работы учреждений в Республике Молдова предполагает проведение внешней оценки коррупционных рисков в публичных структурах. В этом процессе используются аналитические и практические методы для выявления, описания и смягчения рисков коррупции.

41. Стратегия противодействия коррупции в Молдове предусматривает механизм мониторинга, с помощью которого группы по мониторингу анализируют достигнутый прогресс и трудности, возникающие при принятии мер, предусмотренных Стратегией. Национальный центр противодействия коррупции координирует принятие мер стратегического характера, получает отчеты о реализации Стратегии и отслеживает ход ее осуществления на шестимесячной и ежегодной основе. Все меры, предусмотренные Планом действий, дополняющим Стратегию, оцениваются с использованием показателей достижения прогресса, которые определены для каждого отдельного вида деятельности. В состав всех групп по мониторингу входят представители гражданского общества, которые выдвигаются национальным советом неправительственных

организаций в соответствии с критериями, определенными в Стратегии. Кроме того, поощряются инициативы организаций гражданского общества по подготовке альтернативных докладов об оценке хода реализации Стратегии.

Сенегал

42. В ходе разработки в Сенегале Национальной стратегии борьбы с коррупцией (на 2020–2024 годы) сенегальские власти провели ситуационную оценку законодательной базы и институциональной структуры в соответствии с матрицей, составленной на основе положений Конвенции против коррупции. В основе этой матрицы шесть основных направлений деятельности: превентивные меры, криминализация и правоприменение, международное сотрудничество, возвращение активов, информационная деятельность и управление деятельностью по борьбе с коррупцией. Для каждого из направлений деятельности предусмотрен ряд параметров, которые оцениваются на основе критериев для выставления баллов. Для каждого оцениваемого направления работы предусмотрен ряд вопросов.

43. Оценка системы противодействия коррупции проводилась независимым консультантом в сопровождении многопрофильной команды из представителей администраций, контрольных органов, организаций гражданского общества и предприятий частного сектора. В число показателей включены следующие:

- a) число предложенных антикоррупционных законов и нормативных актов и доля принятых из них;
- b) число органов государственного управления, сформировавших специальные подразделения по борьбе с коррупцией;
- c) число полученных жалоб и сообщений и доля тех из них, по которым было начато расследование, а также среднее время, затраченное на рассмотрение жалоб и сообщений;
- d) число отчетов о расследовании, направленных прокурору;
- e) число предполагаемых случаев коррупции, о которых сообщается в докладах контрольных органов и иных структур или органов управления.

44. С учетом результатов оценок эффективности Сенегал внес изменения в работу своей системы противодействия коррупции, приняв, в частности, законы о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма, о декларировании активов, прозрачности бенефициарной собственности и возвращении активов.

Сьерра-Леоне

45. Секретариат Национальной стратегии борьбы с коррупцией, входящий в состав Комиссии Сьерра-Леоне по борьбе с коррупцией, следит за реализацией Стратегии министерствами, ведомствами и агентствами, а также местными советами и структурами в отдельных секторах. Показатели оценки включают следующее:

- a) число антикоррупционных политических мер, принимаемых в министерствах, ведомствах и агентствах в целях эффективного предоставления услуг;
- b) число сформированных комитетов по вопросам обеспечения честности и неподкупности;
- c) число комитетов по вопросам обеспечения честности и неподкупности в функциональной деятельности;
- d) изменение (в процентах) суммы средств, изъятых у коррумпированных публичных должностных лиц;
- e) показатель восприятия коррупции обществом;

- f) число дел, расследованных Комиссией;
- g) доля дел о коррупции, по которым осуществлено уголовное преследование.

46. Сьерра-Леоне сообщила также, что согласно результатам исследования восприятия коррупции, проведенного одной из организаций гражданского общества, 90 процентов людей доверяют принимаемым в Сьерра-Леоне мерам по борьбе с коррупцией.

Разрабатываемые меры

47. Три страны сообщили, что в настоящее время разрабатывают меры, имеющие отношение к вопросам, рассматриваемым в настоящей записке.

48. Египет сообщил, что в настоящее время готовится исследование о результатах применения принятых в стране законов и проводится предварительное исследование потенциального влияния предлагаемых законов на общество.

49. В рамках разработки нового плана действий по предупреждению коррупции Словения планирует включить в него показатели оценки эффективности самого плана действий.

50. Управление Генерального контролера Эквадора сообщило, что оно формирует группу по анализу данных и обработке информации, касающейся распоряжения государственными финансовыми средствами, с целью выявления закономерностей, тенденций и возможных нарушений в практике использования государственных ресурсов.

51. Эквадор также предоставил информацию о показателе оперативного управления, предусмотренном Институциональным стратегическим планом и Планом смягчения рисков и используемом для установления доли жалоб, касающихся неэффективности работы Генеральной прокуратуры. Цель этого показателя в том, чтобы отследить число жалоб на предполагаемые преступления, затрагивающие эффективность государственного управления и совершенные сотрудниками Генеральной прокуратуры, а также проанализировать и предложить внутреннюю политику обеспечения транспарентности для уменьшения числа таких преступлений. Этот показатель является частью матриц обеспечения выполнения установленных требований, предусмотренных Институциональным стратегическим планом и Планом смягчения рисков; он рассчитывается, отражается в отчетности и оценивается ежеквартально, при этом техническую и методологическую поддержку оказывает Управление статистики и информационных систем.

C. Составление реестра рисков, с которыми сопряжена борьба с коррупцией, или проведение оценки таких рисков

52. Несколько стран сообщили о принятых мерах по оценке или мониторингу коррупционных рисков в различных учреждениях или секторах.

53. Так, в Словакии проводится ежегодное анонимное электронное анкетирование, которое посвящено инструменту управления коррупционными рисками и по результатам которого формируется база данных о рисках коррупции в публичных органах. Эта база данных обеспечивает основу для применения эмпирического подхода при отслеживании достигнутого прогресса. В целях укрепления общего подхода к анализу коррупционных рисков и управлению ими Управление по предотвращению коррупции обновило и скорректировало набор вопросов для электронного анкетирования в 2022 году, и 102 первоначальных вопроса были повторно изучены, скорректированы и обновлены, и их число было сокращено до 32. Управление продолжает совершенствовать этот опрос, используемый в качестве дополнительного инструмента для выявления коррупционных рисков, и обеспечивать его использование

на уровне центрального руководства. По результатам анкетирования организуются семинары, например по вопросам, касающимся коммуникаций в сфере противодействия коррупции и обеспечения честности и неподкупности.

54. В качестве еще одного примера оценки рисков можно привести используемый в Словении механизм управления рисками (план обеспечения честности и неподкупности), предназначенный для оценки эффективности институциональной структуры и системы противодействия коррупции и, косвенно, нормативных основ деятельности учреждений. План обеспечения честности и неподкупности является обязательным механизмом для всех государственных органов.

55. Правительство Словении также подготавливает и утверждает собственную программу по обеспечению честности, неподкупности и транспарентности, которая позволяет выявить недостатки в нормативной базе и практической деятельности и принять меры к их устранению. Мониторинг осуществляется на основе набора показателей, и на сегодняшний день были опубликованы два доклада органов, ответственных за его проведение. Органы управления должны каждые шесть месяцев отчитываться о выполненной работе.

56. Черногория предоставила информацию о существующей методологии предотвращения коррупционности законодательства благодаря оценке проектов нормативных документов на предмет наличия рисков коррупции. Выявленные в рамках этого процесса риски были связаны с использованием расплывчатых, неоднозначных и запутанных формулировок, оставлявших возможность для двойного толкования, устанавливавших широкие полномочия лицам, принимающим решения, допускавших двусмысленность отдельных использованных в нормативных актах слов и фраз, не устанавливавших определенные сроки выполнения процедур и не обеспечивавших транспарентности или однозначного контроля за деятельностью органа, применяющего положения законодательного акта. В Республике Молдова действует аналогичная методология, и почти 98 процентов законопроектов проходят экспертизу на предмет коррупционности.

III. Оценка масштабов коррупции

57. В общей сложности 14 государств сообщили о наличии систем или принятии мер для оценки масштабов коррупции на национальном уровне. Из них 12 государств сообщили об использовании опросов, которые в большинстве случаев позволяли оценить восприятие коррупции, а иногда и личный опыт граждан или других заинтересованных сторон.

A. Количественные подходы и оценки на основе показателей

58. Европейский союз, Финляндия и Малайзия сообщили о количественных подходах к оценке масштабов коррупции.

Европейский союз

59. Европейский союз сообщил о мерах по оценке масштабов коррупции в сфере закупок. Для оценки и анализа процедур публичных закупок и эффективности мер по предотвращению коррупции Европейская комиссия использует инструменты и показатели, сочетающие качественные и количественные подходы, с тем чтобы составить общую картину масштабов коррупции и коррупционных рисков. В число показателей включено число выявленных случаев коррупции, наложенных штрафов, более высокая конкуренция при проведении торгов, большая транспарентность и эффективность публичных закупок.

60. Хотя эти показатели позволяют получить некоторую информацию об уровне коррупции и коррупционных рисках в сфере публичных закупок, Евро-

пейский союз сообщил, что на их основе нельзя делать выводы о конкретном влиянии коррупции на эффективность публичных закупок. Для того чтобы оценить этот аспект, в каждом конкретном случае проводится анализ, основанный на эмпирических данных.

Финляндия

61. В 2019 и 2020 годах консорциум научных учреждений по заказу правительства Финляндии разработал качественные и количественные показатели для оценки общей ситуации с коррупцией в стране, а также определил соответствующие методы и источники данных.

62. Широкий спектр показателей охватывает семь подкатегорий коррупционного поведения, определенных правительством в качестве значимых областей для анализа, в частности выделяется структурная и сетевая коррупция, например ненадлежащее влияние и неэтичное принятие решений. Первые результаты показали, что 6 процентов людей в возрасте от 15 до 79 лет полностью согласны с тем, что в Финляндии коррупция является одной из серьезных проблем. Среди факторов распространения коррупции и подверженных ей сфер были названы nepotизм, финансирование выборов и политических партий, землепользование и строительство, а также фаворитизм при заполнении должностей. Было установлено, что коррупция носит структурный характер, ее трудно обнаружить и она часто возникает на стыке предпринимательства и деятельности органов власти. К областям повышенного риска были отнесены строительство, публичные закупки и проведение торгов, благоустройство на местном уровне, принятие политических решений и финансирование политических партий и выборов. Одной из проблем был также назван низкий уровень осведомленности о коррупции.

63. При осуществлении такой деятельности можно использовать информацию из открытых источников. В строительстве признаки коррупции можно отслеживать более эффективно при помощи общедоступной информации о контрактах и конкурсных торгах. Что касается манипулирования конкуренцией в спорте, то информация о трудовых отношениях и зарплатах спортсменов, их спортивном поведении и различных нарушениях может указывать на признаки коррупции.

Малайзия

64. Правительство Малайзии разработало показатели прозрачности, подотчетности, эффективности и результативности государственного управления в стране, которые можно использовать для оценки качества государственного управления.

65. Кроме того, Агентство по борьбе с коррупцией сотрудничает с местными университетами в проведении исследования, призванного выявить в различных секторах и оценить сферы, подверженные коррупции, неэффективному государственному управлению и нарушению этических норм и ценностей. Так, общенациональное обследование, проведенное Исламским научным университетом Малайзии в 2023 году, показало, что 41 процент респондентов в полной мере согласны с тем, что уровень коррупции в Малайзии остается на тревожно высоком уровне, а 69 процентов считают, что по сравнению с предыдущим годом показатели коррупции выросли. В числе выводов, сделанных властями Малайзии, отмечалась необходимость создания чистой среды для предпринимательства и необходимость принятия адресных решений в уязвимых секторах.

В. Качественные подходы и обследования

66. Остальные страны сообщили об использовании качественных подходов или обследований, которые они провели или заказали для более точной оценки

уровня коррупции в своих странах. Иногда в исследованиях оценивался личный опыт, связанный с коррупцией, но в большинстве случаев речь шла о восприятии коррупции.

Алжир

67. Алжир сообщил, что для оценки уровня коррупции в стране используются различные источники, в том числе проводимые среди домохозяйств общенациональные опросы о восприятии коррупции, и что первая оценка институциональной работы на основе количественных показателей будет проведена в конце 2024 года, поскольку национальная стратегия обеспечения транспарентности, предупреждения коррупции и борьбы с ней предусматривает формирование показателей для мониторинга и оценки в государственном и частном секторах. С этой целью был запущен проект по созданию исследовательской лаборатории для измерения уровня коррупции.

Ботсвана

68. Помимо проведения ежегодных проверок Ботсвана проводит также обследования через свое Управление народного образования, чтобы оценить уровень распространенности и влияния коррупции. Общенациональные опросы общественного мнения проводились Управлением по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями, которое в вопросах сбора и анализа данных сотрудничало со Статистическим управлением Ботсваны. Сотрудничество со Статистическим управлением Ботсваны позволило обеспечить целостность данных благодаря использованию технологий искусственного интеллекта для проверки и подтверждения данных. Результаты этой работы легли в основу разработки новых стратегий и помогли в проведении обзора существующих стратегий и инициатив.

Буркина-Фасо

69. Буркина-Фасо сообщила о разработке и внедрении двух инструментов для измерения уровня коррупции, с 2020 года регулярно используемых организацией гражданского общества «Национальная сеть по борьбе с коррупцией». Цель Синтетического индекса восприятия коррупции и Сводного индекса восприятия коррупции в сфере государственного управления заключается в том, чтобы классифицировать государственные структуры в зависимости от подверженности их коррупции. Ежегодно по результатам опроса значительной выборки респондентов о восприятии ими коррупции и опыте, связанном с коррупцией, составляется рейтинг, включающий порядка 20 министерств и ведомств.

70. Синтетический индекс восприятия коррупции позволяет оценить частотность коррупции и эволюцию ее форм, а сводный индекс восприятия коррупции в сфере государственного управления дает возможность оценить на основе частотности и личного опыта уровень коррупции в конкретной государственной структуре.

71. Опросники были разсланы выборке из 2000 респондентов, отобранных на основе критериев, обеспечивающих инклюзивность и региональную представленность. Обследование охватывало все государственные службы, при этом Буркина-Фасо отметила, что в число наиболее коррумпированных структур зачастую попадают муниципальная и национальная полиция, жандармерия, таможенная служба, секторы посленаучного образования, транспорта и здравоохранения, налоговая служба и жилищные ведомства.

Чили

72. В 2020 году в рамках реализации Национальной стратегии Чили по борьбе с коррупцией был проведен опрос 16 000 граждан на предмет их восприятия коррупции в стране. Перед проведением опроса была подготовлена публика-

ция, которая должна была ознакомить граждан с этим мероприятием и обеспечить его более глубокое понимание. В этой публикации также описывался успешный международный опыт, направленный на укрепление честности и неподкупности, и предлагались три основных способа для государственных учреждений укрепить и упрочить культуру честности в стране.

Египет

73. В Египте используется методология для оценки восприятия проявлений коррупции по секторам и географическим регионам. По результатам обследований составляются два индекса, связанных с коррупцией: Индекс восприятия административной коррупции в Египте и мер борьбы с ней и Индекс оценки государственных услуг.

74. Индекс восприятия административной коррупции в Египте и мер борьбы с ней был разработан в ходе консультаций с организациями гражданского общества, научными учреждениями и гражданами. Данные собираются путем проведения уличных опросов граждан, а также опросов представителей частного сектора и экспертов в области права, административного управления, государственного управления, статистики и экономики; это делается для того, чтобы получить их оценку масштабов коррупции в государственных учреждениях и ведомствах и определить их уровень осведомленности о работе, проводимой для предотвращения административной коррупции и борьбы с ней.

75. При помощи опросов предполагается получить оценку восприятия гражданами административной коррупции в Египте, оценку экспертами степени распространения административной коррупции в пяти областях (экономика, государственное управление, законодательство, публичная политика и деятельность компаний), а также оценку должностными лицами компаний степени распространенности административной коррупции в Египте. В ходе опросов также измеряется уровень осведомленности граждан, экспертов и представителей частного сектора об усилиях государства по борьбе с коррупцией.

76. Египет сообщил, что использовавшаяся в рамках Национальной оценки рисков методология оценки угроз отмыwania денежных средств и финансирования терроризма в Египте и их последствий была основана на анализе количественных и качественных данных, полученных в ходе обследований.

Европейский союз

77. Европейский союз сообщил о функционировании «Евробарометра» — инструмента, представляющего собой набор средств для регулярного мониторинга общественного мнения в Европе. Ежегодно Европейская комиссия проводит два обследования для изучения отношения к коррупции граждан и предпринимателей.

78. Специальное обследование «Евробарометра», проведенное в 2023 году для изучения отношения граждан к коррупции в Европейском союзе, позволило выяснить, в частности, следующее:

а) 70 процентов граждан и 65 процентов предпринимателей считают, что коррупция широко распространена в их странах. В общей сложности 74 процента граждан считали, что в их странах существует коррупция в государственных учреждениях национального уровня, а 73 процента — что в их странах коррупция существует в государственных учреждениях местного или регионального уровня;

б) 67 процентов считали, что дела о коррупции на высоком уровне расследуются недостаточно;

с) 78 процентов предпринимателей согласились с тем, что слишком тесные связи между предпринимательством и политикой приводят к коррупции; 59 процентов согласились с тем, что взятки и использование связей часто

являются самым простым способом получения определенных государственных услуг в их странах; 57 процентов согласились с тем, что в их странах единственным способом добиться успеха в ведении бизнеса является наличие политических связей;

d) 54 процента заявили, что не знают, куда можно сообщать о фактах коррупции, если они столкнутся с ними или станут их свидетелями, а 47 процентов отметили, что сложность доказывания фактов коррупции является одной из важных причин, по которой люди предпочитают не сообщать о них;

e) трое из десяти респондентов заявили, что сообщать о фактах коррупции бессмысленно, поскольку виновные не понесут наказания, и почти столько же (28 процентов) сказали, что для тех, кто сообщает о фактах коррупции, не существует никаких средств защиты;

f) лишь небольшая доля респондентов считали, что меры по борьбе с коррупцией применяются беспристрастно и без скрытых мотивов (35 процентов), что существует достаточно примеров успешного уголовного преследования, которые могли бы удержать людей от совершения коррупционных действий (32 процента), что усилия правительств их стран по борьбе с коррупцией являются эффективными (30 процентов) или что в их странах существует достаточный уровень прозрачности финансирования политических партий и контроля за ним (29 процентов).

79. Государства-члены ведут переговоры относительно директивы о борьбе с коррупцией в Европейском союзе, которая предусматривает введение для государств-членов требования ежегодно собирать статистические данные для мониторинга эффективности их систем противодействия коррупции. Эти данные будут включать число зарегистрированных и расследованных дел, число обвинительных приговоров, среднюю продолжительность судебного разбирательства, число физических лиц, подвергнутых санкциям (особое внимание уделяется числу публичных должностных лиц и высокопоставленных должностных лиц), число юридических лиц, привлеченных к ответственности и подвергнутых санкциям, виды и уровни наложения санкций, число прекращенных судебных дел и число помилований.

Гватемала

80. В Гватемале исследования восприятия этического поведения публичных должностных лиц используются в качестве механизма количественной оценки уровня уверенности в добросовестности государственных служащих.

81. Главное управление налоговой службы рассылает электронные опросы по адресам из базы данных налогоплательщиков, с тем чтобы они могли рассказать о своем восприятии этического поведения сотрудников.

82. Кроме того, недавно созданная Национальная комиссия по борьбе с коррупцией начала выдвигать инициативы, связанные с измерением уровня коррупции и безнаказанности. Среди них можно отметить начало функционирования первого этапа информационной панели «Сообщения о фактах коррупции», предназначенной для отслеживания процесса рассмотрения жалоб и хода расследований по фактам коррупции.

83. Кроме того, система «Диагностика институциональной транспарентности» представляет собой инструмент, позволяющий выявлять действующие нормы, публиковать информацию, определять санкции за неправомерные действия и использовать инструменты для уменьшения коррупционных рисков.

Италия

84. Для оценки распространенности и динамики коррупции Национальный институт статистики в 2015–2016 и 2022–2023 годах проводил среди обычных

граждан и публичных должностных лиц опросы, охватывавшие восемь секторов государственного управления, включая здравоохранение и обеспечение ухода, образование, занятость (как относительно назначения на должность, так и относительно таких льгот и преимуществ, как переводы и продвижение по службе и повышение заработной платы), доступ к государственным учреждениям и пользование их услугами, правосудие, взаимодействие с правоохранительными и военными органами и доступ к жилищно-коммунальным услугам (энерго-, газо- и водоснабжение и телефонная связь). По оценкам этого института, в 2017 году такими коррупционными действиями, как требование денег, благоприятствования или подарков либо других предметов взамен услуг или благоприятствования в какой-либо момент в их жизни, особенно во время поиска работы, при участии в конкурсе или при поступлении на новую работу, были непосредственно затронуты 7,9 процента домохозяйств (в 2022–2023 годах — 5,4 процента). Проведение следующего обследования запланировано на 2027 год.

85. Кроме того, Итальянское агентство по борьбе с коррупцией разрабатывает на территориальном уровне показатели риска в сфере публичных закупок и показатели сопутствующего риска. Проект направлен, в частности, на информационное обеспечение процесса формирования политики, обеспечение взаимодействия между информационными системами, создание информационных панелей с показателями и «красными флажками», сигнализирующими о проблемах с публичными закупками, коррупцией и недобросовестным управлением, а также на содействие широкому участию общественности. Результаты проекта доступны на веб-портале, где представлены информационные панели данных и значения показателей риска, библиография, инфографика и материалы для средств массовой информации.

Кения

86. В 2023 году в Кении было проведено национальное исследование по вопросам этики и коррупции, результаты которого показали, что уровень эффективности существующих антикоррупционных законов в борьбе с коррупцией составляет 35,9 процента. Согласно ответам респондентов, в 2018 году взятку давали 73 процента из них, а в 2023 году — лишь 7,7 процента. Значение показателя неэтичных действий публичных должностных лиц снизился, согласно результатам исследования, с 63,3 процента в 2018 году до 28,3 процента в 2023 году.

87. В Кении используются три показателя для оценки вероятности взяточничества (число лиц, у которых требовали взятку, в сопоставлении с числом лиц, обратившихся за государственными услугами), распространенности взяточничества (число лиц, давших взятку) и последствий (доля услуг, оказанных только после получения взятки).

88. Кроме того, Генеральная прокуратура сообщила, что она регулярно проводит обзор своей политики в отношении альтернативных методов уголовного преследования для повышения эффективности судов и прокурорских разбирательств. В своем ежегодном докладе о борьбе с коррупцией, представленном парламенту, Генеральная прокуратура отметила эффективность антикоррупционных законов и проблемы, возникающие в ходе уголовного преследования в связи с делами о коррупции. Регулярный обзор политики позволил разработать руководящие принципы и послужил основой для разработки, внесения изменений и совершенствования законодательной базы по борьбе с коррупцией, например, в отношении бенефициарной собственности.

Черногория

89. В Черногории Агентство по предупреждению коррупции с 2016 года проводит опросы общественного мнения, чтобы определить уровень осведомленности граждан о коррупции и выяснить их отношение к ней, степень понима-

ния ими задач Агентства и их мнение о его работе. Набор вопросов для изучения общественного мнения составляется Агентством, а сами уличные опросы и анализ результатов проводят специализированные независимые агентства по изучению общественного мнения. Эти опросы помогают Агентству понять восприятие общественностью коррупции и работы учреждения и, с опорой на полученные рекомендации, определить и спланировать направление действий в рамках кампаний.

90. Черногория подчеркнула, что сопоставительный анализ результатов опросов за разные годы служит ценным инструментом оценки восприятия коррупции не только для Агентства, но и для других государственных органов и учреждений, выполняющих функции противодействия коррупции. Этот анализ, в частности, лег в основу разработки Стратегии борьбы с коррупцией на 2024–2028 годы, которая была утверждена правительством в июне 2024 года.

Сенегал

91. В 2016 году Национальное управление Сенегала по борьбе с мошенничеством и коррупцией заказало обследование, чтобы получить представление о восприятии коррупции и масштабе ущерба от нее и использовать эту информацию при подготовке государственной стратегии борьбы с коррупцией. По всей стране были опрошены 2336 выбранных случайным образом человек из числа обычных граждан, сотрудников органов государственного управления, предприятий частного сектора, учреждений судебной системы, членов Национального собрания, сотрудников средств массовой информации, организаций гражданского общества, а также технических и финансовых партнеров.

92. В 2023 году обследование было повторено, а выборка была увеличена до 5787 респондентов из числа обычных граждан и конкретных профессиональных групп. Сбор данных осуществлялся независимой компанией под наблюдением научного комитета, ответственного за методологическую проверку и утверждение доклада. Сенегал сообщает о следующих основных выводах:

- a) 93 процента респондентов указали, что им известно об одной или нескольких коррупционных практиках;
- b) 71,7 процента считали, что коррупция связана с государством;
- c) 53 процента дел о коррупции были возбуждены по сообщениям частных лиц;
- d) уязвимыми и подверженными коррупции считались такие сектора, как обеспечение безопасности, здравоохранение, образование, работа таможенной службы, налоги и имущество, горнодобыча, энергетика и оборона;
- e) было высказано мнение о том, что в частном секторе проявления коррупции более характерны для сферы здравоохранения, образования, банковского дела и страхования, а также для средств массовой информации и сферы услуг;
- f) к профессиям с высоким уровнем риска были отнесены финансовые работники и бухгалтеры, менеджеры, инспекторы и следователи, сотрудники дорожной полиции, технические агенты, а также работники сферы здравоохранения, юстиции и образования;
- g) основными причинами возникновения коррупции были названы неэтичное поведение (72,8 процента респондентов), низкая заработная плата (27,2 процента), невежество (18,7 процента), отсутствие чувства гражданской ответственности (18,1 процента), недостаточная транспарентность (9,1 процента), несовершенство законодательства (5,2 процента) и чрезмерная бюрократизированность (5 процентов).

Украина

93. На основе методологии для стандартизированного исследования коррупции Национальное агентство по предупреждению коррупции проводит ежегодные опросы населения и предпринимателей, а также периодические экспертные обследования. Цель этих обследований состоит в получении актуальных сведений для проведения оценки и совершенствования государственной политики противодействия коррупции, а их результаты публикуются в ежегодном Докладе об оценке и мониторинге хода реализации стратегии. В число показателей включены показатели для оценки личного опыта, связанного с коррупцией в различных сферах общественной жизни, и оценки восприятия коррупции.

94. Среди основных результатов исследования, проведенного в 2023 году, можно выделить следующие:

a) рост показателей отрицательного отношения населения к коррупции с 43,3 процента в 2017 году до 56 процентов в 2023 году;

b) значение показателя личного опыта, связанного с коррупцией, осталось стабильным на уровне 19,5 процента, а значение показателя личного опыта, связанного с коррупцией в предпринимательской среде, выросло до 22,2 процента;

c) показатель доли граждан, готовых сообщать о случаях коррупции, сохранился на уровне 10,2 процента для респондентов из числа обычных граждан и на уровне 26,9 процента для предпринимателей;

d) показатель одобрения деятельности лиц, сообщающих о нарушениях, вырос и достиг 67,3 процента среди респондентов из числа обычных граждан и 89,6 процента среди предпринимателей. Вместе с тем показатель информированности о мерах правовой защиты лиц, сообщающих о нарушениях, остался низким и составил 16,1 процента.

IV. Заинтересованные стороны

95. Почти во всех материалах подчеркивалась роль неправительственных заинтересованных сторон в разработке и проведении любых измерений, а также полезность подготавливаемых неправительственными организациями параллельных докладов или обследований, в которых учитываются результаты работы государственных органов и которые позволяют подтвердить или перепроверить ее результаты. Часто отмечалось, что частный сектор, гражданское общество и научные круги являются крайне важными участниками этих мероприятий, и зачастую при разработке методологий запрашивалось их мнение или проводились консультации с ними. Важными участниками были также названы судьи, журналисты, политики, аналитики, средства массовой информации, международные организации, доноры и представители торговых ассоциаций.

96. Некоторые страны поручали проведение обследований или опросов неправительственным заинтересованным сторонам, таким как независимые компании, консалтинговые фирмы, неправительственные организации или научные учреждения. Республика Молдова отметила, что опросы должны проводить независимые субъекты (надежные и прозрачные компании по изучению общественного мнения), а не Национальный центр противодействия коррупции, который является публичной структурой, ответственной за мониторинг антикоррупционной политики.

V. Источники данных и применение технологий

97. Помимо описанных в предыдущих разделах опросов граждан, предпринимателей и публичных должностных лиц большинство государств использовали в качестве источника информации для оценки уровня коррупции данные

систем уголовного правосудия. Так, Северная Македония сообщила о внедрении методологии отслеживания дел и о подготовке на регулярной основе ежегодных докладов со статистическими данными о коррупционных делах. Эти ежегодные доклады содержат статистические данные, описательную информацию о конкретных случаях и резюме соответствующих докладов о положении дел с восприятием коррупции в стране.

98. Несколько государств использовали административные документы или данные о публичных закупках, а другие государства заявили, что получают информацию из докладов неправительственных заинтересованных сторон. Так, Республика Молдова отметила, что данные, приводимые в обследованиях, проведенных неправительственными организациями, а также национальными и международными организациями, в существенной степени способствуют выявлению проблемных областей, в отношении которых требуется применять стратегический подход.

99. Италия особо отметила повышение уровня прозрачности благодаря использованию открытых данных и языков программирования с открытым исходным кодом, что, среди прочего, открыло путь к использованию технологий искусственного интеллекта для анализа данных.

100. Большинство государств отметили, что обследования проводились в онлайн-режиме, а ряд государств сообщили об использовании для сбора и анализа данных программного обеспечения, например Statistical Package for Social Sciences (SPSS) Statistics (Пакет программ обработки статистических данных общественных наук) и программного обеспечения «R», а также инструментов для визуализации данных, например Tableau Public.

VI. Проблемы

101. Все государства столкнулись со схожими проблемами. Изначально в качестве основной проблемы отмечалась сложность количественной оценки такого явления, как коррупция. Как отмечено в материалах Парагвая, «сложная структура и неочевидность коррупции всегда затрудняли и по сей день затрудняют понимание ее природы и оценку ее масштабов. Для выявления характеристик и проявлений коррупции были опробованы различные подходы и методологии. Вероятно, только с учетом всех аспектов, раскрываемых в различных исследованиях, можно дать характеристику этому явлению и получить представление о том, какие учреждения им поражены и каким общественным ценностям оно угрожает».

102. В практическом плане основными проблемами были названы отсутствие актуальных, точных, надежных и доступных данных, наличие больших объемов данных, требующих анализа, недостаточная методологическая основа, трудоемкость и междисциплинарность подходов, применяемых при сборе данных, и большое число источников и форматов данных. Государства отметили, что они сталкиваются либо с отсутствием данных, либо с наличием разрозненных, неструктурированных и несистематизированных данных.

103. В одной из стран особую сложность вызвало число учреждений, оценку которых требовалось провести. Эту сложность удалось преодолеть, начав оценку с небольших секторов и проводя ее поэтапно в течение нескольких лет.

104. Нехватка людских, технических, технологических, институциональных и, в частности, финансовых ресурсов затрудняла проведение комплексных оценок и принятие эффективных мер по исправлению положения.

105. Несколько государств отметили отсутствие стандартизированных или адаптированных к конкретным условиям методологий для оценки масштабов коррупции или эффективности систем противодействия коррупции. Два государства особо отметили, что одним из препятствий для оценки масштабов кор-

рупции является отсутствие нормативной или законодательной базы, которая позволяла бы определять методологию и процедуры оценки масштабов коррупции.

106. Одно из государств предположило, что в некоторых случаях субъекты, преследующие корыстные интересы, могут препятствовать проведению оценки систем противодействия коррупции или предлагаемых реформ, что затрудняет принятие эффективных мер.

107. Некоторые государства отметили нерешительность граждан при участии в опросах или низкий уровень участия в них, а также нежелание властей становиться объектом изучения в рамках методологии для оценки эффективности принимаемых антикоррупционных мер. Черногория стимулировала участие в обследованиях, поощряя органы управления, получившие наивысшую оценку и применявшие передовые виды практики. Выставление рейтинга и соревновательный дух, а также освещение мероприятий в средствах массовой информации послужили особенно важными стимулами и привели к расширению числа участников.

108. Украина отметила полезность следующих четырех аспектов, в том числе для преодоления возможных сдерживающих факторов:

a) упор на сбор и анализ данных по самым приоритетным направлениям борьбы с коррупцией (где, согласно эмпирическим данным, существует наибольший риск возникновения коррупции и наибольший ущерб от нее);

b) работа над решением проблемы совместимости реестров данных (для обеспечения доступности данных и обмена ими);

c) широкое внедрение передовых технологий (информационно-коммуникационных технологий, аналитики больших массивов данных и технологий искусственного интеллекта) для сбора и анализа данных о коррупции;

d) использование любых источников данных для анализа коррупции, включая информацию от лиц, сообщающих о нарушениях, документы финансовой отчетности, большие массивы данных, в том числе из социальных сетей, и открытые источники (например, анализ образа жизни должностных лиц), должно быть основано на объективных методологиях.

VII. Работа на международном уровне

109. Государства ссылались на ряд международных инициатив, которые определяли направление их работы по оценке масштабов коррупции или эффективности внутренних систем или служили источником информации.

110. Среди международных инициатив по оценке масштабов коррупции упоминалась разработанная УНП ООН «Статистическая система измерения уровня коррупции» и процесс разработки с участием 81 государства-члена. Кроме того, страны отмечали *«Руководство по проведению обследований по вопросам коррупции: методологические руководящие указания по измерению масштабов взяточничества и других форм коррупции посредством выборочных обследований»*, а также репозиторий метаданных по целям в области устойчивого развития и показатели для мониторинга выполнения задачи 16.5 по существенному сокращению масштабов коррупции и взяточничества во всех их формах. В ряде стран применялись методологии для оценки двух показателей, предусмотренных целью 16.5, и также продолжается сбор и распространение статистических данных по этим показателям с разбивкой по секторам, типам процедур и суммам взяток.

111. Также были упомянуты подготовленные Организацией Объединенных Наций исследование по электронному правительству и индекс электронного участия. Кроме того, несколько государств отметили работу Консультативного

совета Африканского союза по борьбе с коррупцией, посвященную созданию инструмента для оценки масштабов коррупции. Несколько стран упомянули индекс восприятия коррупции организации «Трансперенси интернешнл» в качестве инструмента, который помог им сравнить предполагаемые масштабы коррупции в их странах с масштабами коррупции в других странах. Среди дополнительных инструментов были упомянуты разработанные Всемирным банком общемировые показатели эффективности государственного управления и механизм оценки готовности к обеспечению открытого доступа к данным; подготовленная организацией «Трейс интернешнл» схема рисков взяточничества; разработанные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) показатели добропорядочности в публичном секторе; опросы «Афробарометр»; публикуемый компанией «Эрнст энд Янг» глобальный доклад о честности и неподкупности; и разработанный Фондом Ибрахима Индекс управления африканских государств.

112. Многие государства отметили полезность международных механизмов равноуровневого обзора, таких как Механизм обзора хода осуществления Конвенции, а также механизмов обзора Африканского союза, Совета Европы, Организации американских государств, ОЭСР и Группы разработки финансовых мер. Несколько государств Восточной Европы и Центральной Азии особо отметили основанную на показателях методологию, недавно разработанную в рамках Стамбульского плана действий ОЭСР. Европейский союз представил информацию о своем докладе о верховенстве права, подготовка которого представляет собой процесс мониторинга, в рамках которого оцениваются, в частности, правила раскрытия информации об активах, процедуры лоббирования, механизм «вращающихся дверей» и в целом транспарентность процесса принятия решений на государственном уровне, в том числе доступ общественности к информации; правила предупреждения коллизии интересов в публичном секторе; меры, принимаемые для защиты лиц, сообщающих о нарушениях, и для поощрения сообщений о фактах коррупции; меры по предотвращению коррупции в секторах с высоким уровнем риска; репрессивные меры, такие как криминализация и санкции.

113. Украина провела обследование механизмов, используемых для мониторинга стратегий противодействия коррупции, и электронных информационных систем, используемых для мониторинга проведения государственной политики, и изучила системы более 20 стран, чтобы подготовить материалы для разработки собственной методологии.

114. Маврикий в экспериментальном порядке использует региональный индекс оценки деятельности по противодействию коррупции для оценки эффективности работы по противодействию коррупции, проводимой государствами — членами Сообщества по вопросам развития, и ежегодно представляет отчетность по 17 показателям противодействия коррупции, в том числе по следующим:

- a) наличие национальной стратегии борьбы с коррупцией и соответствующей системы мониторинга и оценки;
- b) число новых принятых антикоррупционных законов;
- c) число завершенных расследований в сопоставлении с числом дел о коррупции, по которым было проведено расследование и вынесены обвинительные приговоры;
- d) число дел по фактам коррупции в государственном секторе в сопоставлении с числом дел по фактам коррупции в частном секторе;
- e) число информационно-просветительских мероприятий для общественности и учебных занятий для публичных должностных лиц по вопросам противодействия коррупции;

- f) число и стоимостной эквивалент расследованных дел об отмытии денежных средств и общая стоимость незаконно приобретенных активов, которые были возвращены;
- g) число проведенных оценок коррупционных рисков и факторов уязвимости;
- h) уровень восприятия коррупции гражданами (в процентах);
- i) число инициированных государственно-частных партнерств/платформ/мероприятий по противодействию коррупции;
- j) доля средств государственного бюджета, направляемых на деятельность по противодействию коррупции.

115. Парагвай особо отметил следующие шаги, которые могут быть полезны в многостороннем контексте:

- a) создание программ технического и финансового сотрудничества в целях содействия развитию систем оценки масштабов коррупции;
- b) содействие межгосударственному обмену передовым опытом и извлеченными уроками в целях совершенствования подходов и методологии, применяемых при оценке масштабов коррупции;
- c) содействие внедрению международных стандартов и признанных методологий, гарантирующих сопоставимость и качество собираемых данных;
- d) проведение периодических оценок и обзоров национальных усилий по борьбе с коррупцией в целях выявления областей, в которых необходимо достичь улучшений, и выработки конкретных рекомендаций.

116. Несколько государств отметили, что они были бы рады получить техническую помощь в проведении оценки масштабов коррупции.

VIII. Дальнейшие перспективы

117. Информацию для подготовки настоящей записки, в частности информацию о существующих методологиях для оценки эффективности систем противодействия коррупции, предоставило весьма небольшое число государств. С учетом того, что многие описанные методологии ориентированы скорее на оценку уровня внедрения систем, нежели на оценку их эффективности, и того, что государства отметили многочисленные возникающие трудности и высказались о том, что техническая помощь и международные усилия могут оказаться полезными, Рабочая группа по предупреждению коррупции, возможно, примет решение продолжить обсуждение этой темы на последующих совещаниях. Кроме того, Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, чтобы обратиться к УНП ООН с просьбой подготовить, при наличии достаточных внебюджетных ресурсов, руководство по оценке эффективности систем противодействия коррупции.