

**Комитет экспертов по государственному управлению****Четырнадцатая сессия**

Нью-Йорк, 20–24 апреля 2015 года

Пункт 3(с) предварительной повестки дня*

Укрепление доверия к правительству для достижения целей в области устойчивого развития: что необходимо сделать?**Содействие созданию подотчетных организаций, формированию культуры этичного руководства и добросовестности в целях укрепления веры в возможность обеспечения устойчивого развития****Записка Секретариата**

Настоящий документ препровождается в соответствии с предлагаемой программой работы и повесткой дня четырнадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению (E/C.16/2015/1). В документе, подготовку которого координировал член Комитета Наджат Заррук, учитываются итоги обсуждений по данному вопросу в межсессионной рабочей группе Комитета и, в частности, в него включены письменные материалы, представленные другими членами Комитета, а именно: Хосе Кастеласо, Сяочу Даем, Игорем Халевинским, Мартой Оянарте и Алланом Розенбаумом. Мнения, выраженные в этом документе, и его содержание отражают взгляды авторов и группы и отнюдь не подразумевают какого-либо выражения мнений со стороны Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2015/1.



Содействие созданию подотчетных организаций, формированию культуры этического руководства и добросовестности в целях укрепления веры в возможность обеспечения устойчивого развития

Резюме

В настоящем документе вновь раскрываются понятия этического руководства и добросовестности, транспарентности и подотчетности в государственном управлении и выделяется их взаимосвязь с устойчивым развитием. В нем также высказываются предположения о том, какие меры будет необходимо принять на международном, национальном, региональном и местном уровнях, чтобы создать благоприятные условия для устойчивого развития на основе таких принципов.

В документе содержится вывод о необходимости такой национальной системы обеспечения добросовестности, которая будет сосредоточена на институтах и субъектах, которая будет основываться на этических ценностях и нормах, включать механизмы наблюдения и подотчетности и в которой приоритет будет отдан общественному контролю. Процедурные, институциональные, культурные факторы и фактор социальной подотчетности в совокупности могут сыграть значительную роль в институционализации честного, отзывчивого, подотчетного и транспарентного государственного управления, а также в укреплении общества.

В эпоху стремительных перемен, глобальной неопределенности и продолжающегося финансового кризиса крайне необходимо, чтобы правительства осуществляли эффективные стратегии борьбы с коррупцией. Правительства также должны расширять права и возможности отдельных лиц и групп населения, содействовать укреплению институциональной подотчетности и повышению транспарентности и укреплять потенциал в области оказания услуг, ориентированных на граждан. Особенно важно будет разработать целенаправленные стратегии, которые будут включать не только краткосрочные, но и среднесрочные и долгосрочные цели и в которых особое внимание будет уделено развитию потенциала как можно более широкого круга субъектов, с тем чтобы они смогли участвовать в решении указанных проблем. В этих усилиях будет необходима сильная политическая воля и поддержка и участие всех заинтересованных сторон.

I. Введение¹

1. Наш стремительно меняющийся мир становится все более сложным, нестабильным и непредсказуемым, а глобализация, либерализация, наднациональная конкуренция и многие другие факторы оказывают мощное воздействие на правительства и общества на всех уровнях. Положительные и отрицательные эффекты можно наблюдать в виде стремительных социально-экономических преобразований и интеграции, распространения демократии, цифровой революции, появления многоаспектных кризисов, изменений в динамике народонаселения, «расползания» городов, безработицы и пандемий. Дефицит демократии; новые требования граждан; рост протестов, забастовок и сидячих демонстраций; революции и конфликты вместе с нехваткой ресурсов и последствиями расточительства, ненадлежащего управления и применения неэтичных методов создают значительные препятствия на пути к устойчивому развитию.

2. Правительство должно играть решающую роль в условиях, когда эти беспрецедентные преобразования сказываются на всех странах по-разному, часто увеличивая их уязвимость и уменьшая способность справляться с разворачивающимися событиями. Вместе эти силы и эффекты значительно сказались на отношении к государственному управлению, особенно в плане удовлетворенности общества качеством предоставляемых услуг. В то же время ряд наблюдателей отмечает в некоторых частях государственного сектора моральный кризис, вызванный обеспокоенностью в связи с ущербом, который наносят демократии и верховенству права отсутствие подотчетности и коррупция². Это говорит о реальном кризисе доверия к правительству.

3. Авторы настоящего документа, исходя из той предпосылки, что для достижения устойчивого развития крайне необходимо содействовать созданию подотчетных институтов, формированию культуры этичного руководства и добросовестности в государственном секторе, проводят обзор соответствующих концепций и рассматривают вопросы о том, почему подотчетное и этическое правительство жизненно необходимо и что нужно для содействия благому управлению и укреплению доверия граждан к усилиям по обеспечению устойчивого развития. Авторы документа также пытаются доказать, что устойчивого развития будет легче добиться при наличии соответствующей политической, общественной и административной воли и благоприятных условий.

II. Концепции и аспекты

4. Для укрепления доверия между государством и обществом особое значение имеют понятия государственной службы как института, государственной службы как мероприятий и, собственно, государственных служащих как по-

¹ В настоящем документе, подготовку которого координировал Наджат Заррук, учитываются итоги обсуждений по данному вопросу в межсессионной рабочей группе Комитета экспертов по государственному управлению и, в значительной степени, письменные материалы, представленные Хосе Каstellасо, Сяочу Даем, Игорем Халевинским, Мартой Оянarte и Алланом Розенбаумом.

² См. ежегодный доклад «Транспэрэнси интернэшнл» о коррупции, размещенный на сайте www.transparency.org.

ставщиков общественных услуг. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) отмечает, что государственная служба подразумевает доверие общества и что граждане ожидают от государственных служащих ежедневного добросовестного служения общественным интересам и надлежащего управления государственными ресурсами³. Как заявил недавно один из ведущих гаитянских ученых Амос Дюрозье по поводу национального обзора антикоррупционных механизмов, государственная служба отвечает за поддержание общественного доверия и потому должна состоять из людей, внушающих обществу уверенность. Справедливая и надежная государственная служба создает благоприятные условия для инвестиций, надлежащего функционирования рынков, экономического роста и создания рабочих мест⁴.

5. Государства — члены Организации Объединенных Наций коллективно и по отдельности признали этику, добросовестность, транспарентность и подотчетность важнейшими компонентами основополагающих принципов государственного управления⁵. Эти ценности взаимосвязаны и дополняют друг друга. Как отмечает Элия Армстронг, «добросовестность, подразумевающая главенство общественных интересов, обеспечивает основу для транспарентности и подотчетности. Без подотчетности транспарентность становится бессмысленной и превращает эффективное государственное управление в фарс. Подотчетность зависит от транспарентности и доступности необходимой информации. А без добросовестности транспарентность и подотчетность не смогут служить общественным интересам»⁶.

6. Многие государства-члены закрепляют добросовестность, транспарентность и подотчетность в своей конституции и соответствующих законах⁷. Эта идея отражена в собственном учредительном документе Организации Объединенных Наций, в котором содержится призыв при приеме на службу и определении условий службы руководствоваться главным образом необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности⁸. С принятием Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 58/4 от 31 октября 2003 года Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (United Nations, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146) — первого юридически обязательного международного документа, касающегося коррупции, началась новая эра активного международного сотрудничества в этой области.

³ OECD, “Trust in government: ethics measures in OECD countries — governance” (Paris, 2000) (<http://www.oecd.org>).

⁴ Amos Durosier, “Conflit d’intérêt, comportement éthique pour la bonne gouvernance” (доклад для прибывшей с визитом подгруппы предварительного обзора в Республике Гаити Комитета экспертов Механизма контроля за выполнением Межамериканской конвенции против коррупции Организации американских государств), Institut des Hautes Etudes Commerciales et Economiques, Port-au-Prince, April 2014 (http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_hti_sc_amos.pdf).

⁵ Elia Armstrong, “Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues”, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, August 2005. (www.unpan.org/Standards/Codes).

⁶ Ibid., стр. 1–2. См. также Antonio Bar Cendon, “Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments” (Maastricht, Netherlands, European Institute of Public Administration (Eipa), n.d.).

⁷ Например, см. статью 154 раздела XII («Благое управление») Конституции Марокко 2011 года.

⁸ См. статью 101 (3) Устава Организации Объединенных Наций.

Этика и этическое руководство

7. Давно признано, что этика является неотъемлемой частью государственного управления и подразумеваемым предварительным условием для доверия общественности к нему. Этика представляет собой систему базовых ценностей общества и служит ориентиром в организации государственных и частных дел, руководстве ими, их ведении и управлении ими, а также определяет интерес общественности к таким функциям. Это практическая и нормативная дисциплина, определяющая, как люди (в данном случае государственные должностные лица) должны вести себя в соответствии с нормами морали и добросовестности.

8. Этика и руководство часто воспринимаются как подкрепляющие друг друга концепции. В государственном секторе, где руководители подотчетны гражданам и другим заинтересованным сторонам, от них ожидается неукоснительное соблюдение норм более строгих, чем нормы личной морали⁹.

Добросовестность

9. Добросовестность является основным условием для того, чтобы правительства могли обеспечить достойную доверия и эффективную систему для экономической и социальной жизни своих граждан¹⁰. Она помогает повысить качество решений, принимаемых государственными властями, и поддерживать доверие к ним. Она включает честность, надежность, порядочность, приверженность правовому долгу, равенство, этичность и мораль при исполнении служебных обязанностей. Она противопоставляется коррупции и злоупотреблению служебными полномочиями¹¹.

10. Итак, обеспечение добросовестности означает обеспечение соответствия поведения государственных служащих общественным целям организации, в которой они работают; надежного повседневного оказания государственных услуг бизнесу; беспристрастного обращения с гражданами на основе принципов законности, справедливости и равенства; эффективного, результативного и надлежащего использования государственных ресурсов; транспарентности процессов принятия решений для общественности; работы механизмов общественного контроля и защиты прав в суде¹².

⁹ См. Lindsey Marie McDougle, "Understanding and maintaining ethical values in the public sector through an integrated approach to leadership" (www.ipa.udel.edu/3tad/papers/).

¹⁰ OECD, "Trust in Government".

¹¹ Во вступившем в силу 2 апреля 2012 года Кодексе ценностей и этики государственного сектора секретариата Совета казначейства Канады добросовестность определяется как «краеугольный камень благого управления и демократии». Должностные лица, «соблюдая высочайшие этические нормы», поддерживают и укрепляют «общественную уверенность в честности, справедливости и беспристрастности» государственного сектора (см. www.tbs-sct.gc.ca). Другие аналогичные примеры кодексов этики или поведения имеются на сайте Сети государственного управления Организации Объединенных Наций (СГУООН).

¹² OECD, "Trust in government", summary, p. 11.

Транспарентность

11. Транспарентность подразумевает беспрепятственный доступ общественности к своевременной, доступной, надежной и достоверной информации о принимаемых государственным сектором решениях и достигнутых им результатах. Она свойственна правительствам, компаниям, организациям и частным лицам, которые предают гласности информацию, правила, планы, процессы и действия¹³. Соблюдение основополагающего принципа доступа к информации является поистине необходимым условием и неотъемлемой частью демократии, верховенства права и основных прав и свобод человека. Право на доступ к информации широко признано в качестве одного из краеугольных камней благого управления, государственного управления на основе широкого участия, вовлечения граждан, а также в качестве важного инструмента борьбы с коррупцией. Отказ в этом праве, его несоблюдение, неуважение и нереализация порождают некомпетентность, непрозрачность, ненадлежащее управление, растрату ресурсов и коррупцию в государственном секторе.

Подотчетность

12. Подотчетность заключается в обеспечении ответственности должностных лиц в государственных и частных коммерческих и некоммерческих организациях за их действия и наличии средств правовой защиты на случай невыполнения обязанностей¹⁴. В идеале системы подотчетности должны предусматривать транспарентную отчетность, выявление причин недостатков и процессы исправления поведения для приведения его в соответствие со стандартами¹⁵.

13. Существует множество способов обеспечения подотчетности физических и юридических лиц. Надлежащая и эффективная система обеспечения подотчетности состоит из следующих компонентов: стандартов, определяющих ожидаемое поведение; критериев для достоверной оценки деятельности физических и юридических лиц; механизмов расследований на предмет соблюдения стандартов; процессов, в рамках которых эти лица должны отвечать на вопросы, защищая свои действия, реагировать на замечания и объясняться в целом. Такая система предусматривает механизмы негативной, или критической, и позитивной обратной связи, а также меры наказания за несоблюдение установленных стандартов или вознаграждения за их соблюдение или превышение.

14. Однако система подотчетности представляет собой не только набор институциональных механизмов и процедур, но и площадку для споров, взаимодействия и преобразований¹⁶. Поэтому важно выделить различные виды структуры подотчетности. При этом в рамках этих структур успех и результативность чаще всего определяются не каким-то одним подходом, а их сочетанием и прогрессивным взаимодействием. Существуют следующие структуры подотчетности:

¹³ См. www.transparency.org и <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

¹⁴ См. <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>, где Джонатан Фокс дает полезное определение «политики подотчетности» как «арены конфликта по поводу того, должны ли власти публично отвечать за свои решения и каким образом».

¹⁵ По словам Пола Познера, директора программы магистратуры «Государственное управление» в Университете им. Джорджа Мейсона (г. Арлингтон, штат Вирджиния).

¹⁶ См. <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

а) демократическая подотчетность, когда избираемые политики подотчетны гражданам через посредство выборов и других механизмов;

б) вертикальная подотчетность по линии начальство — подчиненные. Как традиционная модель подотчетности она свойственна правительству.

с) горизонтальная подотчетность, действующая в отношении механизмов оказания услуг. Она становится необходимой, когда «третьи стороны» (организации частного сектора и/или некоммерческие организации) совместно с правительством оказывают услуги гражданам на основе договорных отношений в рамках двухстороннего или многостороннего сотрудничества или партнерства.

д) диагональная подотчетность, которая представляет собой связующее звено между вертикальной и горизонтальной подотчетностью и означает прямое участие граждан в работе институтов горизонтальной отчетности для повышения эффективности контроля за действиями государства¹⁷.

15. Определенные таким образом, эти концепции, как основные заповеди¹⁸, имеют первостепенное значение для прогресса международного сообщества и государств-членов в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, к концу 2015 года, и в переходе к целям в области устойчивого развития на период после 2015 года.

III. Добросовестность, этическое руководство, транспарентность, подотчетные институты и устойчивое развитие

16. Признав благое управление, включая подотчетность, в качестве одного из средств достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и улучшения жизни бедных и уязвимых слоев населения, международное сообщество в настоящее время уделяет ему все больше внимания в качестве самостоятельной цели в области устойчивого развития на период после 2015 года.

17. Широко признается, что реализация целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, стала самой успешной глобальной кампанией по борьбе с бедностью в истории¹⁹, а в выполнении многих задач был достигнут значительный и существенный прогресс. Тем не менее за один год до истечения срока ясно, что мир не успевает достигнуть этих целей, особенно в Африке, где крайняя нищета сохраняется в районах, в которых из-за отсутствия здравоохранения и образования люди лишены возможности плодотворно трудиться, экологические ресурсы истощены или погублены, а коррупция, конфликты и плохое управление ведут к растрате общественных ресурсов и

¹⁷ См. *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability* (United Nations publication, Sales No. 13.II.H.2), стр. 7; см. также <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

¹⁸ См. Kenneth Kernaghan and John W. Langford, *The Responsible Public Servant*, 2nd ed. (Toronto, Canada, Institute of Publication Administration of Canada, 2014), стр. 1.

¹⁹ *Цели развития тысячелетия: доклад за 2013 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No E.13.I.9), предисловие.

отпугивают частных инвесторов²⁰. Пример здравоохранения в Африке весьма показателен, и высказанные замечания можно легко обобщить применительно к другим государственным функциям, имеющим отношение к целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия²¹.

18. Причины плохих результатов в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, — это «недостатки в государственном управлении, ловушки нищеты — ложные диагнозы и нереалистичные ожидания, неравномерное развитие — проблемы доступа к ресурсам и их распределения, недостатки политики». Недостатки в государственном управлении обусловлены, в частности, недоверием к правительству, без которого не может быть социальной сплоченности, общенациональной этики и общих основных ценностей. Наличие ориентированного на обслуживание граждан государственного сектора, необходимого для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, «зависит от добросовестности, транспарентности и подотчетности государственных учреждений»²².

19. Основной ущерб от коррупции и нарушений этики заключается в утрате доверия граждан к своим учреждениям и крушении их авторитета. Одним из условий веры в демократию, национальной сплоченности и вовлечения граждан является наличие образцовых государственных должностных лиц²³.

20. Ценности, лежащие в основе благого управления и устойчивого развития, не только обеспечивают проведение чуткой государственной политики и высокие результаты работы государственного сектора, но и играют исключительно важную роль в предотвращении системной коррупции. В настоящее время на международном уровне сложился консенсус относительно того, что слабое управление и коррупция препятствуют экономическому развитию, подрывают стабильность и доверие к государственным учреждениям.

21. В качестве факторов, способствующих устойчивому развитию, в последних документах Организации Объединенных Наций, представленных в рамках подготовки повестки дня в области развития на период после 2015 года, а также определения целей устойчивого развития, например в докладе Рабочей группы открытого состава по целям в области устойчивого развития (A/68/970) и резюме первого заседания политического форума высокого уровня по устойчивому развитию²⁴, выделяются верховенство права, уважение прав человека и индивидуальных и коллективных свобод, вовлечение граждан, глобальное

²⁰ Там же, стр. 7.

²¹ «Коррупция, пронизывающая политику и экономику Африки, становится препятствием для развития, мешая африканскому континенту улучшить систему здравоохранения. «Большая» коррупция в высших эшелонах власти порождает «тихую» коррупцию в государственном здравоохранении в виде не связанных с крупными денежными операциями должностных проступков и преступлений, таких как отсутствие медицинского персонала на рабочем месте, кража и подделка лекарств, взятки с пациентов. Но поскольку «тихая» коррупция прямо затрагивает большое число бенефициаров, она в значительно большей степени сказывается на африканских домохозяйствах». См. Martina Vignotto “Fragile states facing the problem of health and development: a focus on Africa” (Venice, Italy, Università Ca’ Foscari Venezia, 2014) (<http://hdl.handle.net/10579/4689>).

²² Elia Armstrong, “Integrity, transparency and accountability in public administration”.

²³ Transparency International France, “Transparence de la vie publique et maintenant?”, rapport 2013, p. 8.

²⁴ A/68/588.

партнерство, эффективное участие всех потенциальных заинтересованных сторон, содействие повышению прозрачности и подотчетности, эффективные и действенные институты и мобилизация необходимых ресурсов²⁵.

22. На своей одиннадцатой сессии Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления пришел к выводу о возросшей потребности в подотчетности и важной роли граждан в устранении пробелов в системе подотчетности²⁶, а на своей тринадцатой сессии Комитет экспертов подчеркнул центральную роль прозрачного, подотчетного, действенного, эффективного, ориентированного на интересы граждан, а также профессионального и этического государственного управления в успешном осуществлении национальной политики в области развития и в управлении программами развития²⁷.

23. Устойчивое развитие в значительной мере зависит от «результативности государственной политики и услуг, определяемой эффективностью и справедливостью в деле мобилизации ресурсов, их распределения и управления ими», а также от «результативности работы надзорных учреждений по обеспечению прозрачности и подотчетности и способности общественного контроля предотвращать ненадлежащее управление и коррупцию и оптимизировать работу правительства»²⁸. Эти проблемы кажутся простыми, но обеспечение этичности, добросовестности, прозрачности и подотчетности в государственном управлении — очень сложное дело.

IV. Создание благоприятных условий для устойчивого развития на основе добросовестности, этического руководства, прозрачности и подотчетности

24. Человеческая природа такова, что в любой общине, в любом обществе непременно найдется относительно небольшая группа людей, которые ни при каких обстоятельствах не будут поддаваться коррупции или вести себя неэтично. Неизбежно найдется и небольшая группа людей со склонностью к неэтичному и непрозрачному поведению. У большинства же стремление к этичному, ответственному, прозрачному и подотчетному поведению будет сильно зависеть от наличия определенных основных предпосылок²⁹.

²⁵ См. доклад Группы видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года, озаглавленный «Новое глобальное партнерство: искоренение бедности и преобразование экономик посредством устойчивого развития» (2013 год).

²⁶ E/2012/44.

²⁷ См. E/2014/44, глава I; см. также резолюцию 2014/38 Экономического и Социального Совета.

²⁸ *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions*.

²⁹ В этом разделе в значительной степени используется работа профессора Аллана Розенбаума под названием «On promoting accountable Institutions, ethical leadership and integrity to enhance confidence in governance capacity to effectively deliver public service in a sustainable manner».

A. Основные предпосылки

25. Было бы нереалистично рассуждать на эти темы в отсутствие благоприятной среды, основанной на следующих основных элементах:

а) формирование нового глобального и этичного партнерства на всех уровнях, требующего от национальных лидеров и многих других участников, включая международные организации, правительства, местные власти, бизнес, научные круги, гражданское общество, профсоюзы и средства массовой информации, изменения мировоззрения и поведения и принятия общих амбициозных целей³⁰ в соответствии с принципами и ценностями Организации Объединенных Наций и устремлениями повестки дня в области развития на период после 2015 года;

б) реализация функций государства и его различных национальных и местных институтов на основе демократии и верховенства права, конституционных и нормативно-правовых рамок, сотрудничества и разделения властей, порядка, безопасности, уважения универсально признанных прав человека, соблюдения принципов благого управления и управления на основе широкого участия, согласованности, координации и взаимодействия между государственными органами и стратегиями. Это особенно важно для государств, находящихся в постконфликтных ситуациях или в процессе перехода к демократии, например некоторых стран арабского мира;

в) дальновидное, целеустремленное, трансформационное, мобилизующее и этичное руководство на всех уровнях, особенно в государственном секторе;

г) проведение полной, согласованной и последовательной реформы государственного сектора, в первую очередь в развивающихся странах, находящихся в постконфликтной ситуации или в процессе перехода к демократии, и развитие достижений;

д) инвестирование в информационно-коммуникационные технологии и электронное правительство посредством, в частности, выработки надлежащих стратегий и создания соответствующих институтов и инфраструктуры, мобилизации ресурсов, создания баз данных, программ обучения и наращивания потенциала и механизмов регулирования;

е) повышение качества человеческого капитала и расширение прав и возможностей граждан посредством образования, профессиональной подготовки и наращивания потенциала, обеспечения соблюдения правил и подготовки к жизни в обществе, организации различных компонентов гражданского общества и налаживания связей между ними;

ж) инвестирование в различные формы участия на всех уровнях со стороны государственных учреждений, неправительственных учреждений, граждан, гражданского общества, включая частный сектор, неправительственные организации, средства массовой информации, научные круги, профсоюзы, ко-

³⁰ Доклад Группы видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года, озаглавленный «Новое глобальное партнерство: искоренение бедности и преобразование экономики посредством устойчивого развития», стр. 10, пункт 5.

оперативы, добровольные благотворительные организации, меньшинства и неформальный сектор.

26. Помимо этих основ любой демократической системы, стремящейся к стабильности, миру, прогрессу и устойчивому развитию, было бы полезно рассмотреть также возможность принятия цельного подхода к борьбе с коррупцией путем создания национальной системы обеспечения добросовестности³¹. Национальная система обеспечения добросовестности должна состоять из основных институтов и субъектов, включая законодательные, исполнительные и судебные власти, правоохранительные органы, органы по проведению выборов, органы ревизии, учреждения по борьбе с коррупцией, политические партии, средства массовой информации, организации гражданского общества и деловые круги. Эти учреждения и организации будут, дополняя друг друга и опираясь друг на друга, способствовать укреплению добросовестности, повышению транспарентности и подотчетности в обществе, а также укреплению верховенства права, устойчивому развитию и повышению качества жизни.

27. Согласно определению, данному организацией «Транспэрэнси интернэшнл», «хорошо функционирующая система обеспечения добросовестности обеспечивает эффективную защиту от коррупции в рамках общей борьбы со злоупотреблением полномочиями и служебным положением и растратами во всех формах. Но если эти институты не будут надлежащим образом регулироваться и будут действовать в условиях отсутствия подотчетности, это приведет к расцвету коррупции, который негативно отразится на общественных целях справедливого роста, устойчивого развития и социальной сплоченности. Укрепление национальной системы обеспечения добросовестности способствует улучшению управления во всех сферах общественной жизни и, в конечном итоге, укреплению справедливости в обществе в целом³². Эта система должна поддерживаться, подкрепляться и консолидироваться этической инфраструктурой, которая воплощает еще один целостный подход и является краеугольным камнем всеобъемлющей стратегии в области этических норм и ценностей в государственном секторе.

28. Следует отметить, что рекомендации ОЭСР относятся к богатым странам. Соответственно, при выполнении этих рекомендаций в развивающихся странах следует принимать во внимание их реалии и особенности, поскольку большинство из них не сможет легко и быстро перенять принципы, на основе которых выносятся эти рекомендации, и освоить соответствующие методы. Поэтому некоторые критические факторы противодействия коррупции и поощрения подотчетности и этичного, транспарентного и чуткого поведения, особенно со стороны государственных служащих и правительственных чиновников, по своему характеру контекстуальны в том, что касается развивающихся стран и стран, находящихся в постконфликтной ситуации или процессе перехода к демократии.

29. В то же время, согласно значительному числу исследований, в демократических обществах вероятность коррупции ниже, но не просто потому, что

³¹ Jeremy Pope and Transparency International, “The Transparency International source book”, first edition, 2000 (http://archive.transparency.org/policy_research/nis#sthash.6psOm3eB.dpuf).

³² Petter Langseth, Rick Stapenhurst and Jeremy Pope, “The role of a national integrity system in fighting corruption” (Washington, D.C., Economic Development Institute of the World Bank, 1997) (http://archive.transparency.org/policy_research/nis).

они демократические. Дело в том, что в таких обществах с гораздо большей вероятностью уже действуют и внедряются новые защитные механизмы, способствующие формированию культуры борьбы с коррупцией³³.

В. Основные факторы, способствующие формированию подотчетных институтов, культуры этического руководства и добросовестности³⁴

30. Основные факторы, способствующие формированию подотчетных институтов, культуры этического руководства и добросовестности, подразделяются на четыре общие категории: процедурные факторы, к которым относятся различные стратегии регулирования индивидуального поведения, результатов работы и взаимоотношений; институциональные механизмы, которые были созданы в процессе строительства демократических институтов; социальная подотчетность и государственный контроль; и культурные факторы, то есть качества, нормы и ценности, принятые в любом обществе.

31. Процедурные элементы должны рассматриваться первыми, поскольку они легче и быстрее других внедряются на практике и в случае их оперативного и ответственного внедрения могут мгновенно дать существенный эффект. Однако они имеют, пожалуй, наименьшее влияние в долгосрочной перспективе ввиду того, что процедуры, устанавливаемые правительством или одним из его ведомств, могут быстро меняться, игнорироваться или подрываться. Следовательно, имеется несметное число процедурных механизмов, установленных правительствами во всех странах мира, особенно в более развитых демократических условиях. В целом такие факторы обычно подразделяются на две весьма широкие категории: доступ к информации; и регулирование индивидуального поведения государственных должностных лиц и государственных служащих.

Предоставление доступа к информации

32. По словам Эндрю Паддепхатта, директора организации «Глобал партнерз энд ассошиэйтс» и стойкого защитника права на информацию, информация – это кислород демократии. По мнению лауреата Нобелевской премии Джозефа Стиглица, информация — это общественное благо и чем лучше мы информированы о происходящем в обществе, тем эффективнее будут развиваться демократические государства. Демократия и подотчетность относятся к ключевым показателям, оценивающим качество государственного управления. Создание требующихся для этого базовых условий зависит от наличия знающих граждан, имеющих доступ к широкому кругу информации, позволяющей им полнее участвовать в общественной жизни, помогать в определении приоритетных статей расходования государственных средств, получать равный доступ к си-

³³ См. Allan Rosenbaum, “Promoting accountable institutions, ethical leadership and integrity”; см. также Milena I. Neshkova and Allan Rosenbaum, “Advancing good government through fighting corruption”, глава 6 в 3-м издании *Handbook of Public Administration*, James L. Perry and Robert K. Christensen, eds. (Hoboken, New Jersey, Wiley, March 2015).

³⁴ Milena Neshkova and Allan Rosenbaum, “Advancing good governance through fighting corruption” (см. подстрочное примечание 33, приведенное чуть выше).

стеме правосудия и призывать к ответу своих государственных должностных лиц.

33. Концепция гласности существует в различных формах на протяжении многих лет³⁵. Сегодняшнее ее отличие заключается в наличии и повсеместном использовании во всем мире информационно-коммуникационных технологий и в позитивном воздействии цифровой революции, благодаря чему гражданам предоставляется своевременный и в подлинном смысле открытый доступ к информации государственных органов. Но и традиционные средства связи по-прежнему полезны и актуальны в странах, сталкивающихся с проблемами нищеты, изолированности, уязвимости, неграмотности и инвалидности.

34. В этой области следует учитывать ряд практических соображений, памятуя о существовании нескольких международных стандартов, собранных в издании *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* («Право общества знать: принципы законодательства о свободе информации») (International Standards Series)³⁶, таких как максимальное разглашение информации, преимущественная сила обязанности разглашать информацию, обязательство публиковать документы, поощрение гласности, ограниченный режим исключений, определение механизмов и процессов, регулирующих порядок доступа к информации, открытые заседания и защита информаторов:

а) необходимость уделения надлежащего внимания трем этапам формирования культуры доступа к информации: принятие закона, введение его в действие и обеспечение его соблюдения, с дополнительным упором на поощрение правоприменения; иначе это начинание превращается в простое мероприятие «для галочки» и не ведет к повышению доверия граждан и подотчетности правительства;

б) установление процедурных механизмов: введение в действие законов об открытости документов, требующих проведения открытых заседаний и публичных слушаний по общим вопросам, особенно по вопросам государственного бюджета, и предоставление обстоятельной и надлежащей документальной информации, позволяющей гражданам точно оценивать работу их правительства и тех, кто представляет их интересы в национальных и местных органах власти, как внутри, так и за пределами страны;

в) организационное закрепление различного рода административных процедур, обеспечивающих обширность и адекватность информации, которая будет готовиться государственными учреждениями, путем применения, например, систем управленческой информации, оценки и планирования результатов работы и составления бюджетов по программам, а также различных новаторских методов: например, полезную роль может играть подготовка учреждениями более качественных и более подробных отчетов и информационных документов, особенно в таких институциональных условиях, в которых местные

³⁵ Например, в Соединенных Штатах Америки закон о свободе информации действует с середины 1960-х годов.

³⁶ Эти принципы изложены в приложении II, озаглавленном «Право общества знать: принципы законодательства о свободе информации», к седьмому докладу Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение (E/CN.4/2000/63). Данные принципы были поддержаны Специальным докладчиком в пункте 43 доклада.

средства массовой информации или неправительственные организации располагают определенным потенциалом для проведения расследований;

d) обеспечение наличия полной, адекватной, своевременной и обновленной информации о деятельности органов государственного управления на всех уровнях, особенно о финансовых сделках правительства;

e) необходимость получения максимальной отдачи, с учетом условий, особенностей и ограничений, имеющихся в каждой стране, от применения доступных и разнообразных инструментов, основанных на имеющихся в настоящее время информационно-коммуникационных технологиях, даже в самых удаленных уголках каждой страны, не забывая при этом о традиционных средствах информации и связи;

f) введение практики надлежащего расследования нарушений норм этики в поведении государственных должностных лиц и государственных служащих путем налаживания механизмов внутренней и внешней ревизии, осуществления надзора за деятельностью законодательных органов и установления требования прямой ответственности исполнительных органов за результаты работы правительства;

g) обеспечение доступа к информации в гармонии с защитой неприкосновенности частной жизни и узко сформулированных государственных интересов;

h) тот факт, что эффективность осуществления данного права, однако, прямо пропорциональна уровню развития культуры гражданственности среди населения и уровню развития демократии в стране³⁷.

35. Для того чтобы улучшить эти переменные параметры, нужно пройти долгий и нелегкий путь, требующий ответственных усилий от каждого сегмента общества. Существование закона само по себе не является достаточным условием для реализации этого права во всей его полноте, если оно не будет сопровождаться постоянным пониманием того, как наличие «государственных тайн» влияет на нашу повседневную жизнь, если сами граждане не будут создавать спрос на информацию и если данный закон там, где он имеется, не будет эффективным образом применяться и/или соблюдаться. Доступ к информации в предусмотренных законом, разумных и оптимальных условиях позволяет гражданам осознавать себя заинтересованными сторонами в работе правительства и государственной службы³⁸. Следовательно, самая сложная задача заключается в изменении мышления и усилении культуры гражданственности в целях обеспечения эффективного осуществления этого права.

³⁷ Согласно докладу ПРООН 2002 года о человеческом развитии в Аргентине, озаглавленному “*Los 18 desafíos que plantea la realidad Argentina*” (Buenos Aires, United Nations Development Programme, 2002), всего 1 процент опрошенных граждан указали, что право на информацию имеет большое значение для обеспечения демократии. Следовательно, самая сложная задача заключается в изменении мышления и усилении культуры гражданственности в целях обеспечения эффективного осуществления этого права.

³⁸ См. John Graham, Bruce Amos and Tim Plumtre, “Governance principles for protected areas in the 21st century” (Ottawa, Institute on Governance, 30 June 2003), p. 2.

Регулирование поведения должностных лиц

36. Вторым важным методом является регулирование поведения государственных служащих и государственных должностных лиц, которое предполагает прежде всего выявление и определение исчерпывающего круга должностных лиц, которых это касается. По всей видимости, такое регулирование пока ограничивается только должностными лицами правительственных органов и центральных органов государственного управления. Сферу такого регулирования следует распространить на национальные и местные органы государственного управления, выборных должностных лиц и любые другие государственные органы, на которые возложена миссия обслуживания населения или которые финансируются за счет государственных ресурсов. Необходимо также обеспечивать «контроль за контролерами», которые также не застрахованы от причастности к неэтичной практике. Такое регулирование нередко закреплено в хартии государственной службы или в кодексе этики, что является поводом для углубленных обсуждений и ряда оговорок со стороны специалистов-практиков и ученых в отношении полезности, содержания и практической реализации этих документов, а также ответственных за их применение и их авторитетности в тех случаях, когда они подвергаются критике или просто игнорируются³⁹. Тем не менее в качестве примера можно выделить ряд эффективных практических методов, применяемых в разных странах мира⁴⁰.

37. При формулировании хартий государственной службы или кодексов этики следует опираться на свод ценностей и стандартов, охватывающих такие вопросы, как общие принципы, перспективное видение, ценности и задачи организации; определение, цели и принципы общественной деятельности, например служение общественным интересам, бескорыстие, добросовестность, объективность, беспристрастность, подотчетность, открытость, честность, руководящая роль; конфликты интересов и лишение права занимать должность; разглашение информации об активах, требование отчитываться о полученных подарках и соблюдение других правил, ограничивающих случаи фаворитизма; конфиденциальность и благоразумие, политическая активность, борьба с кумовством; обязанности государственной службы и административных органов, кодекс поведения государственных служащих и их права; кадровое управление

³⁹ См. James H. Svara, “Who are the keepers of the code? Articulating and upholding ethical standards in the field of public administration”, *Public Administration Review*, vol. 74, No. 5 (September/October), pp. 561–569. В этой статье (стр. 564) Свара утверждает: «Мы можем выбрать путь кодексов, административных правил и уставов, а можем последовать за Моисеем (то есть за Робертом Мозесом), который твердо убежден в том, что: „... нам нужны более честные и компетентные люди, а не дополнительные законы, гарантирующие их честность и компетентность“». Такая же мысль проводится в исследовании, подготовленном Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций (1999–2000 годы) и посвященном Хартии государственной службы в Африке, принятой в 2001 году, в котором сказано, что на национальном уровне имеются законодательные и административные стандарты, регулирующие работу государственных служащих, но эти стандарты во многих случаях устарели, не доводятся надлежащим образом до сведения государственных служащих и не закреплены должным образом в организационном плане. См. Division for Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, “Public service ethics in Africa”, vol. 1 (ST/ESA/PAD/SER.E/23).

⁴⁰ См., например, хартии государственной службы и кодексы поведения, которые перечислены на сайте Сети Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления по адресу <http://www.unpan.org/Standards/Codes>.

и развитие людских ресурсов; механизмы практической реализации и контроля; и системы поощрений и взысканий⁴¹.

38. Такие механизмы должны создаваться прежде всего в таких деликатных сферах государственной деятельности, как закупки предметов снабжения, оборудования и недвижимости для органов государственного управления; предоставление органами государственного управления услуг населению и руководство программами такого обслуживания; и политическая деятельность. По закону во многих странах государственным служащим не разрешается участвовать в партийной политической деятельности и поэтому они считаются в меньшей степени склонными к манипулированию деятельностью правительства таким образом, чтобы это приносило выгоды какой-либо одной политической партии или группе лиц в ущерб другой⁴². В то же время нельзя забывать о процедурных гарантиях, призванных обеспечивать защиту информаторов.

39. Это подразумевает также наличие надлежащего потенциала для проведения исследований. Например, государственные должностные лица, как правило, особенно на местном уровне государственного управления, нанимают частные бухгалтерские и аудиторские фирмы для проверки эффективности и целостности финансовых и административных процедур. Компании, нанимаемые для проведения проверок, должны сами подвергаться судебному преследованию, если будет установлено, что их отчеты составлены небрежно или содержат ложную информацию. Аналогичным образом, на внутреннем уровне, то есть в самом правительстве, должны быть введены в действие различные надзорные процедуры.

Учет институциональных факторов

40. В принципе подотчетный и гласный институт государственной власти должен работать надежно. Он не может существовать в вакууме и поэтому опирается на более широкую систему, основанную на принципе верховенства закона. Легитимность и этичность системы государственного управления берут свое начало прежде всего в законе, который в свою очередь опирается на конституцию страны — основной социальный пакт, гарантирующий права граждан и устанавливающий руководящие принципы и ценности данной системы, например в таких вопросах, как надлежащее разделение властей, надлежащее сочетание сдержек и противовесов, средства передачи полномочий и гарантии гласности и подотчетности.

41. В конституции каждой страны должно быть также предусмотрено регулируемое законом устойчивое развитие с целью создания правовых рамок, которые одновременно поощряли бы и направляли процесс устойчивого развития, устанавливая при этом права и обязанности государственного сектора, организованного гражданского общества, отдельных лиц и граждан в целом. В таком контексте наибольшего успеха в плане гарантированного обеспечения устойчивого развития можно добиться с помощью трансверсальной стратегии, которая сама по себе поощряет проактивную систему организации, дающую воз-

⁴¹ См. OECD, “Principles for managing ethics in the public service”, принято Советом ОЭСР в 1998 году. Имеется по адресу www.oecd.org/governance/ethics/1899138.pdf.

⁴² Аналогичное положение предусмотрено в общем уставе гражданской службы Марокко, принятом в 1958 году.

возможности для установления долгосрочных структурных и функциональных связи и кодексов профессиональной ответственности.

42. Такая система организации должна быть воспроизведена во всех ответвлениях правительства, а также на национальном, субнациональном и местном уровнях государственного управления, с учетом присущих им различий и возложенных на них обязанностей. Аналогичным образом, странам следует поддерживать такой же уровень открытости и диалога со своими партнерами на международной арене. Уверенность в правильности такого институционального курса зиждется в сложной демократической и политической системе, которая лежит в его основе и придает ему состоятельность.

43. **Разделение властей.** Один из наиболее важных структурных механизмов, помогающий обеспечивать работу ответственного и подотчетного правительства, предусматривает подразделение структуры современного правительства на различные ветви и уровни таким образом, чтобы добиться распределения его полномочных и властных функций. Как однажды заметил лорд Актон, британский политический мыслитель XIX века: «Всякая власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно».

44. **Сотрудничество и взаимодействие между ветвями власти.** Для поддержания взаимодействия между институтами и органами государственного управления требуется метод упорядочения, согласования и легализации несметного числа усилий и процессов, направленных на рационализацию административных функций, с целью укрепления доверия в различные моменты времени, самыми различными способами и при самых разных обстоятельствах, а также специальные программы с конкретными бюджетами и руководителями. *Взаимодействие* является здесь ключевым словом, поскольку только при взаимодействии, основанном на понимании, уважении и терпимости, можно добиться усиления согласованности в государственном секторе и разрешения конфликтов, когда все партии защищены действием закона. Эффективное взаимодействие между государственными ведомствами может помочь в решении реальных проблем, которые испытывает население страны, особенно при участии в этом процессе гражданского общества.

45. **Добросовестность, идущая рука об руку с ответственностью.** Ответственность и добросовестность в государственном секторе идут рука об руку. Ответственность имеет важнейшее значение, особенно на должностях, облеченных властью, и является неотъемлемым элементом профессионализма в государственном секторе, что особенно наглядно проявляется в процессе принятия решений. Речь в данном случае идет об ответственности государственно-административной системы, включающей институты государства, их руководящий аппарат и сотрудников. Главная обязанность любого государства должна заключаться в обеспечении гарантий того, чтобы достижение всеобщего общественного блага не сводилось на нет в угоду личным интересам. Сама по себе добросовестность означает честность в поведении, но еще важнее обеспечивать добросовестность в увязке с этичным и достойным выполнением институциональных функций.

46. **Поощрение профессионализма в государственном секторе.** Понятие профессионализма включает как профессионализм работников, исполняющих функции государственных служащих, так и институциональный профессионализм, то есть профессионализм зависит от создания рабочего климата, способ-

ствующего восстановлению и поддержанию доверия, как среди государственных служащих, так и в их отношениях с обществом в целом. Внедрение на практике концепции «открытых кабинетов» может, например, привести к повышению гласности и помочь избежать видимой иерархичности.

47. Устойчивость любой системы можно проверить по ее способности урегулировать конфликты, какова бы ни была их природа, однако урегулировать такие конфликты невозможно при отсутствии эффективной политики защиты гражданского населения, что в свою очередь требует наличия национальных институтов, дополняющих международную помощь. Сложно говорить об устойчивости системы, не упомянув принципы демократии и верховенства закона, поскольку все эти три компонента связаны между собой и требуют наличия прочных институтов, неукоснительно исполняющих свои повседневные обязанности.

48. **Децентрализация институтов государственной власти.** Многие правительства в странах устоявшейся демократии, особенно те из них, которые хорошо известны быстротой своего реагирования и добросовестным исполнением функций государственного управления, весьма широко используют метод децентрализации институтов государственной власти на региональном и/или местном уровне. Примерами тому служат скандинавские страны, Соединенные Штаты Америки и отдельные страны Африки, например Марокко и Сенегал, где весьма высокая доля государственных расходов осуществляется на субнациональном уровне, что позволяет гражданам лучше разбираться в деятельности и механизмах работы их правительства. Это в свою очередь не только дает гражданам возможность наладить более тесные отношения и ближе познакомиться с людьми, работающими в органах государственного управления на ближайшем к ним уровне, но и позволяет лучше понять и получить более легкий доступ к информации о работе правительства и его программах⁴³.

49. **Создание институтов надзора, ревизии и расследований** в целях осуществления чрезвычайного институционального надзора за деятельностью правительства. Например, в скандинавских странах был учрежден пост омбудсмена. Омбудсменом называется государственное должностное лицо, пользующееся исключительной степенью независимости, чрезвычайные расследовательные полномочия которого позволяют ему определять, отвечают ли действия государственных ведомств предъявляемым требованиям как с точки зрения реагирования на запросы населения, так и с точки зрения добросовестного исполнения функций. Несколько аналогичных институтов существует и в других странах мира, например Управление Генерального инспектора Соединенных Штатов; Общественная палата Российской Федерации на национальном уровне и палаты в ряде регионов, созданные Федеральным законом от 20 февраля 1995 года, которые обладают целым комплексом прав, позволяющих им изучать различные аспекты работы государственных и законодательных органов (федеральных и региональных); управление омбудсмена «Аль-Вассит», созданное конституцией Марокко 2011 года; и Комиссия Туниса по вопросам благого управления и борьбы с коррупцией, созданная Конституцией 2014 года.

⁴³ См. веб-сайт Глобальной сети городов, местных и региональных органов государственного управления (www.uclg.org).

50. Важное значение в этой связи имеют также полномочия, предоставляемые органам законодательной власти, а также органам судебной власти через большое жюри, на проведение их расследовательной деятельности без каких-либо препятствий по стороны государственных органов исполнительной власти. Сюда относится также целый ряд институциональных механизмов, которые непосредственно вовлекают частных граждан в сферу функционирования и практической работы органов государственного управления, например через советы граждан, создаваемые для консультирования государственных ведомств, надзора за их деятельностью и в некоторых случаях для фактического вынесения по ним важных директивных решений. На том же местном уровне многие правительства располагают механизмами, с помощью которых отдельные граждане могут начать процесс смещения государственных должностных лиц с занимаемых ими должностей путем сбора оговоренного количества подписей под петицией. В качестве наглядного примера в этой связи можно привести Конституцию Марокко, в которой за гражданами признается это право как на национальном, так и на местном уровне.

Акцент на социальной подотчетности и общественном надзоре

51. Между официальными системами подотчетности, в основе которых лежит ревизионный и управленческий контроль, и системой социальной подотчетности имеется отличие. Если правительство заинтересовано в принятии мер по обеспечению доверия граждан к его институтам, то первое место в его повестке дня должно отводиться созданию механизмов укрепления доверия. Следовательно, государству следует создать такую систему, при которой можно наращивать уровень вовлеченности граждан в рамках взаимоотношений подотчетности. Вовлеченность граждан, составляющую основной элемент социальной подотчетности, следует понимать как предлагаемые правительством меры и программы, предусматривающие и поощряющие участие граждан в различных аспектах государственной политики. Одним из таких аспектов является социальная подотчетность. При наличии гражданской вовлеченности, направленной на поддержку социальной подотчетности, самые бедные и наиболее уязвимые граждане смогут заявлять о своих потребностях, что будет способствовать улучшению процесса принятия государственных решений и предоставления услуг населению. Конечная цель социальной подотчетности заключается в том, чтобы указанные группы населения имели свой голос и чтобы он был усилен с помощью институциональных механизмов.

52. Не менее важно также рассматривать подотчетность как процесс, а подход, ориентированный на процесс, всегда должен включать элемент, связанный с расширением прав и возможностей. Другим важным критерием успешного налаживания процесса социальной подотчетности является вовлеченность большинства граждан, гражданского общества и организаций и участие различных государственных субъектов. Наличие хорошо организованного, этичного и энергичного гражданского общества, требующего честности и быстрого реагирования со стороны государственных должностных лиц, является одним из важнейших факторов поощрения добросовестной и подотчетной системы государственного управления. В этой связи незаменимую роль играет участие организованного общества, по меньшей мере в определении актуальности и законности требований; содействии организации людей в социальные общности с учетом комплекса государственных обязанностей в сфере обеспечения устой-

чивости; и оценке результатов государственно-административной деятельности с точки зрения количества и качества.

53. С другой стороны, без надлежащего общественного надзора и без создания условий для формирования социальной сети, требующейся для осуществления общественного надзора, общество не сможет нормализовать работу государственного механизма и добиться принятия необходимых решений. Основная важность придается вопросам эффективного управления государственными финансами и эффективного использования бюджета как инструмента социально-экономического развития страны. Общественный надзор — это особая сфера социальной ответственности развитого гражданского общества. В контексте такого надзора граждане все больше и больше осознают необходимость объединения усилий для защиты общественных интересов в том, что касается расходования средств налогоплательщиков и управления природными ресурсами, для противостояния неэффективной работе государственных и частных структур в социально-экономической сфере, для содействия повышению гласности и открытости органов власти и установления контроля за их деятельностью, а также для создания климата, неблагоприятствующего коррупции.

54. Общественный надзор за деятельностью государства может быть представлен в общем плане комплексом форм, принципов, методов и средств оказания влияния гражданским обществом на государство. Он может также охватывать деятельность соответствующих институтов гражданского общества, примером чему служит пристальное внимание общественности и средств массовой информации к деятельности бюрократических структур.

55. Институты государства и организации гражданского общества составляют единый организм. Эти институты не могут действовать в изоляции друг от друга. Любая конституция является своего рода договором между государством и гражданским обществом, в котором государство выступает не надзирателем за народом, а его представителем. В гражданском обществе главным элементом является конкретный человек. Что касается политических партий, то будучи добровольными объединениями они выступают в качестве института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества и политическое взаимодействие гражданского общества и государства. Внимания заслуживает идея создания специальных институтов гражданского общества, в том числе аналитических и информационных институтов, которым была бы поручена задача контролирования деятельности. Эта мера повысит образовательный и экспертный уровень представителей гражданского общества.

56. Если эти компоненты будут прочными и основательными, то они постепенно приведут к созданию культуры подотчетности и этичного поведения. Если они не будут точно определены и хорошо проработаны и не будут регулярно применяться на практике, тогда вероятность коррупции и отсутствия подотчетности существенно возрастет.

Формирование культуры, содействующей работе подотчетных, этичных, быстро реагирующих и гласных институтов

57. Традиции, ценности и культурные нормы общества представляют собой весьма важное, пожалуй даже — важнейшее, средство поддержания процедур и структур, обеспечивающих работу быстро реагирующих, подотчетных, честных и открытых органов государственного управления. Исключительную важность имеет формирование традиции свободных, открытых и эффективных органов печати и средств массовой информации, обладающих мощным потенциалом в области проведения расследований, как важнейшей силы, необходимой для поощрения и сохранения добросовестности, подотчетности и быстроты реагирования в работе органов государственного управления. Столь же важное значение имеет конституционная или законодательная защита тех работников средств массовой информации, которые привлекают внимание к неоперативному и/или ненадлежащему или незаконному поведению со стороны лиц, представленных в органах государственного управления.

58. Отсюда вытекает необходимость организованного обучения и социализации работников государственной службы, которые должны изучать и перенимать нормы этики, стандарты поведения и ценности государственной службы, посредством профессиональной подготовки и обучения в момент вступления в должность, на текущей основе и на примере других передовых работников.

59. При выполнении повседневных государственно-административных функций органы государственного управления накапливают знания и опыт, которые при должной организации могут помочь им в принятии решений и в решении проблем, имеющих отношение к обществу в целом, через процесс передачи знаний, включающий все этапы: от учебной подготовки по конкретным темам до повышения осведомленности гражданских служащих и граждан относительно важности взаимного доверия. Что касается устойчивого развития, то, как известно, первостепенное значение имеет профессионализация системы государственного управления от ее высших до низших эшелонов. Такая профессионализация выполняет особую функцию привития новых ценностей и принципов, которые побуждают гражданских служащих не только действовать в интересах достижения высшего общественного блага, но и гарантировать устойчивость благодаря овладению техническими и профессиональными навыками и улучшению результатов своей работы.

60. Важное значение имеет также наделение институтов, как на национальном, так и на местном уровне, большими полномочиями для того, чтобы они могли следовать принципам благого управления и нормам этики. Эта работа должна проводиться в условиях долгосрочной политической и финансовой ответственности, при достаточном финансировании и активном участии гражданского общества. При наличии этих факторов можно добиться повышения индивидуальной и институциональной исполнительности и укрепления доверия граждан к своему правительству. Наконец, решение многих проблем лежит в сплочении общества, которое сопровождается растущим уважением к государственным органам и является одним из ключевых компонентов социального капитала.

Создание систем контроля и подотчетности на всех уровнях

61. Препятствия и практика показывают, что признания принципов и принятия законов недостаточно для изменения или направления ситуации в желаемое русло. На всех уровнях необходимо создание механизмов контроля и подотчетности. По итогам Интерактивного диалога Председателя Генеральной Ассамблеи по элементам системы подотчетности для программы развития на период после 2015 года можно выделить следующие шесть основных тезисов и тем, которые могут служить руководством в этой связи⁴⁴:

а) для поддержки осуществления программы развития на период после 2015 года необходима новая система подотчетности, которая должна строиться на принципах национальной ответственности и руководства и охватывать все заинтересованные стороны. Исключительную важность имеет создание институционального потенциала и квалифицированных кадров в области мониторинга данных на национальном уровне;

б) не ограничиваясь рамками целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, данная система должна восполнить пробелы, оставшиеся от старой системы. Она должна не только служить инструментом отслеживания прогресса, но и быть органически связанной с политикой и процессом практической реализации и составлять неотъемлемую часть процесса формирования программы развития на период после 2015 года;

в) необходимо поощрять подотчетность, в том числе проведение коллегиальных обзоров, на региональном уровне. Страны, относящиеся к одному региону, имеют сходные проблемы и больше шансов добиться более существенного прогресса путем их коллективного решения;

г) национальные и региональные системы подотчетности должны базироваться на глобальной системе подотчетности, которая носила бы простой и целенаправленный характер и четко определяла бы функции различных субъектов;

д) были особо отмечены преимущества децентрализованной системы подотчетности в плане обеспечения того, чтобы все заинтересованные стороны принимали на себя ответственность и охотно обменивались своими стратегиями и проводили их оценку и корректировку;

е) в рамках многоуровневого подхода можно было бы поддерживать взаимодействие с парламентами на национальном уровне, с механизмами проведения коллегиальных обзоров на региональном уровне и с Политическим форумом высокого уровня по устойчивому развитию и Экономическим и Социальным Советом на глобальном уровне.

V. Заключение

62. Исключительно важная роль государственного управления и борьбы с коррупцией признана и вынесена на первый план в контексте целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и глобальной про-

⁴⁴ См. http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/5202014Accountability_Framework_Dialogue_PGA_Summary.pdf, p. 1–2.

граммы развития на период после 2015 года. Однако, несмотря на достигнутый прогресс в деле модернизации государственного сектора в развитых и развивающихся странах, проблемы коррупции и неэтичного поведения сохраняются. Они замедляют экономическое развитие и достижение цели устойчивого развития. В силу своей сложности, живучести, долговечности, стойкости и повсеместной распространенности проблемы коррупции и неэтичного поведения остаются серьезным вызовом, и ни одна страна не будет полностью от них застрахована.

63. Нам довелось жить в такое время, когда устои представительной демократии, опирающейся на принцип всеобщего участия, были потрясены стремительным развитием «культуры 2.0», то есть культуры нового поколения, которая открывает пути для совещательной и открытой модели демократии, строящейся на принципе всеобщего участия. Основой такой культуры нового поколения служит концепция открытого правительства, суть которой сводится к созданию механизмов обеспечения гласности, взаимодействия и участия граждан, не ограничивающихся простым осуществлением избирательных прав. Для того чтобы инструменты нового поколения в сфере государственного управления работали эффективно, необходимо рассчитывать на появление не только граждан нового поколения, но и политиков и гражданских служащих нового поколения.

64. Во-первых, для проведения такой работы необходимы не только власть и полномочия, но и новый этический стиль руководства, отвечающий требованиям XXI века⁴⁵ и опирающийся на целый комплекс ценностей, а именно: новое видение, личная добросовестность, приверженность делу, беспристрастность, уважение к людям, гласность, социальная ответственность, преданность службе, скромность, настойчивость, творческий подход, новаторство, гибкость, способность идти на риск и противостоять рискам, а также понимание реальности. Одним словом, требуются такие руководители, которые умели бы нестандартно мыслить, вносить ценный вклад и воспринимать целостную картину.

65. Во-вторых, для того чтобы закрепить на практике ответственный стиль работы административных органов и решить проблемы коррупции и неэтичного поведения, обществу в тех странах, которые в наибольшей степени подвержены этим проблемам, необходимо задействовать множество различных подходов, направленных на решение этих проблем, и делать это на комплексной основе с участием всех заинтересованных сторон.

66. В-третьих, следует отметить, что после введения в действие процедуры и меры по борьбе с коррупцией не будут самовоспроизводиться. Поэтому потребуются твердая политическая воля и административная и общественная готовность, предполагающие обеспечение поддержки соответствующих заинтересованных сторон, а также широкой общественности и их вовлечение в создание институциональных структур и процедурных механизмов, которые могли бы эффективно способствовать формированию и поддержанию культуры этики и подотчетности.

67. Наконец, в условиях, характеризующихся стремительными переменами и глобальной неопределенностью, повсеместно перемежающимися с негативны-

⁴⁵ См. OECD, “Public sector leadership for the 21st century: executive summary” (2000).

ми последствиями разворачивающегося финансового кризиса, становится крайне необходимым, чтобы правительства разрабатывали и осуществляли эффективные и устойчивые стратегии борьбы с коррупцией, расширяли права и возможности отдельных лиц и групп населения, содействовали усилению подотчетности и повышению гласности органов государственного управления и укрепляли институциональный потенциал в области оказания более качественных услуг, ориентированных на граждан. Нам следует признать, что для проведения успешной работы в этой области потребуется время, поскольку этот процесс носит долгосрочный характер. Не допуская мысли о том, что предотвращение коррупции является бесполезным делом, мы должны подготовить точно спланированные целенаправленные стратегии, которые будут включать не только краткосрочные, но и долгосрочные и среднесрочные цели и в которых особое внимание будет уделяться созданию и развитию потенциала как можно более широкого круга субъектов, с тем чтобы они могли участвовать в этом деле и решить указанные проблемы.
