



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций, Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения и Управления
Организации Объединенных
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General
17 November 2016
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2017 года
30 января – 3 февраля 2017 года, Нью-Йорк
Пункт 3 предварительной повестки дня
Оценка

**Оценка вклада ПРООН в борьбу с коррупцией
и устранение факторов коррупции**

Краткое резюме

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. История вопроса	2
III. Подход	4
IV. Основные выводы	4
V. Заключение	19
VI. Рекомендации	25



I. Введение

1. Настоящая оценка была проведена Управлением по независимой оценке ПРООН с целью определения вклада организации в наращивание потенциала по борьбе с коррупцией на национальном уровне. Оценка является частью среднесрочного плана (DP/2014/5), утвержденного Исполнительным советом в январе 2014 года. При утверждении оценки Совет признал важность оказания поддержки в борьбе с коррупцией и принятия мер по обеспечению подотчетности и транспарентности для формирования системы управления, основанного на принципах справедливости. Учитывая повышенное внимание к вопросам борьбы с коррупцией и обеспечения подотчетности и транспарентности в рамках государственного сектора в контексте достижения Целей в области устойчивого развития, оценка будет способствовать реализации программной стратегии ПРООН по борьбе с коррупцией.

2. Цели оценки включают: повышение степени подотчетности ПРООН глобальным и национальным партнерам в целях развития, включая Исполнительный совет; оказание содействия в разработке антикоррупционной программной стратегии ПРООН; и содействие накоплению опыта в рамках организации. Результаты оценки будут представлены Исполнительному совету на его первой очередной сессии в январе 2017 года. В частности, к целям проведения оценки относятся:

- a) оценка вклада ПРООН в укрепление национального потенциала в области борьбы с коррупцией и устранения факторов коррупции;
- b) оценка вклада ПРООН в обсуждение и пропаганду на глобальном и региональном уровнях вопросов антикоррупционной политики; и
- c) выявление факторов, объясняющих вклад ПРООН.

3. Проведение оценки позволило определить масштабы содействия ПРООН развивающимся странам и странам с переходной экономикой в течение периода 2008–2016 годов, охватывающего стратегический план на 2008–2011 годы (продлен до 2013 года) и текущий стратегический план на 2014–2017 годы. Была проведена оценка вклада программ ПРООН, реализуемых на глобальном, региональном и страновом уровнях и имеющих отношение к борьбе с коррупцией и устранению факторов коррупции. При проведении оценки учитывалась актуальность, эффективность, действенность и устойчивость содействия, оказываемого ПРООН на страновом уровне, в сравнении с ожидаемыми результатами реализации стратегического плана с точки зрения а) изменения макроэкономической политики и уровня информированности; б) изменения потенциала государственных и негосударственных субъектов; и в) повышения качества государственного управления.

II. История вопроса

4. Прогресс в борьбе с коррупцией на национальном уровне неразрывно связан с другими мерами по укреплению системы государственного управления и повышению степени подотчетности и транспарентности правительства. Национальные органы власти предприняли усилия по совершенствованию системы государственного управления путем проведения реформ, непосредственным или косвенным образом связанных с борьбой с коррупцией. Коррупция в качестве

проблемы в области развития стала предметом обсуждения в рамках международных и региональных межправительственных форумов высокого уровня; Конвенция 2003 года Организации Объединенных Наций против коррупции стала серьезной попыткой, предпринятой на межправительственном уровне, по борьбе с различными проявлениями коррупции. В отличие от Целей развития тысячелетия цель 16 в области устойчивого развития (мир, справедливость и эффективные учреждения) прямо признает масштабы возможного воздействия коррупции и взяточничества на развитие и стабильность, а также необходимость глобальных усилий по борьбе с коррупцией. Притом что рассмотрение взаимосвязей между государственным управлением, коррупцией и развитием уже давно признается в качестве важного элемента в контексте достижения результатов деятельности в области развития, на пути к прогрессу по-прежнему встречаются трудности.

5. В рамках принятия мер реагирования на проблемы, связанные с коррупцией, в стратегических планах ПРООН признается необходимость оказания поддержки в реализации целевых инициатив по борьбе с коррупцией и созданию межотраслевых механизмов обеспечения подотчетности в области государственного управления для устранения факторов, содействующих коррупции на институциональном уровне. В течение двух периодов реализации стратегического плана страновые программы предусматривали оказание поддержки инициативам по повышению качества, способности реагировать и подотчетности государственного сектора в рамках предоставления услуг. ПРООН оказала прямую поддержку в проведении целого ряда мероприятий по активизации стратегий борьбы с коррупцией, укреплению потенциала соответствующих институтов и обеспечению осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

6. В течение периода стратегического планирования 2008–2013 годов ПРООН оказывала странам помощь в разработке, осуществлении и мониторинге хода реализации национальных стратегий развития и сокращения масштабов нищеты, предусматривавших принятие мер по борьбе с коррупцией и повышению степени подотчетности и транспарентности. Качество управления рассматривалось как ключевой вопрос в контексте достижения Целей развития тысячелетия и оказания поддержки в совершенствовании системы государственного управления, а коррупция была определена как одно из основных препятствий для развития в интересах малоимущих слоев населения. В рамках реализации страновых программ ПРООН повышенное внимание уделялось укреплению системы государственного управления в целях предоставления на ответственной и эффективной основе государственных услуг при выполнении главной задачи по достижению Целей.

7. В стратегическом плане на 2014–2017 годы с учетом приоритетных направлений деятельности на период после 2015 года ПРООН было уделено особое внимание необходимости принятия институциональных и правовых мер реагирования в целях повышения транспарентности, расширения доступа к информации, обеспечения соблюдения принципа верховенства права, укрепления доверия между государством и гражданским обществом и решения проблемы коррупции. Доступ к информации на отраслевом уровне был определен в качестве области оказания поддержки в борьбе с коррупцией. В отдельных секторах и областях развития ПРООН оказывала поддержку усилиям по выявлению и устранению рисков, связанных с возможным нарушением принципов честности и неподкупности.

III. Подход

8. В рамках проведения оценки признается, что реализация инициатив по борьбе с коррупцией и устранению вызывающих ее факторов предполагает комплексное взаимодействие политических и институциональных процессов и соответствующих субъектов, а также факт существования изначально присутствующих логических и методологических ограничений для разделения эффективности действия стратегий борьбы с коррупцией и повышения подотчетности и транспарентности государственного сектора. В большинстве случаев они заложены в программы, предполагающие более масштабные реформы систем государственного управления и деятельности органов государственной власти, и причинно-следственные связи не могут быть четко выявлены. Теория изменений, используемая при проведении настоящей оценки, предполагает учет такого рода ограничений.

9. Учитывая комплексный характер результатов борьбы с коррупцией и различия в масштабах и сфере охвата программ ПРООН, в ходе оценки проводится разграничение между различными категориями вклада ПРООН (*немедленные* результаты, *промежуточные* результаты и *долгосрочные* результаты) на основании признания того факта, что некоторые компоненты носят повторяющийся характер. Будучи не всегда четко определенными, системы классификации оказались весьма полезными в контексте обеспечения соответствия ожиданий от реализации программ ПРООН и масштабов предоставляемой ею помощи.

10. Теория изменений отражает каузальные и двусторонние подходы к борьбе с коррупцией и устранению способствующих ей факторов ("Что сделала ПРООН?"); подход к оказанию содействия ("Соответствовали ли программы ПРООН достижению результатов на национальном уровне?"); процесс оказания содействия ("Каким образом оказывалось содействие?"); и содействие со стороны ПРООН и его значимость ("В чем заключалось содействие? Достигла ли ПРООН своих намеченных целей?").

11. Для целей настоящей оценки программы ПРООН, имеющие отношение к борьбе с коррупцией, подразделяются на две широкие категории: активизация антикоррупционных стратегий и укрепление соответствующих институтов и устранение факторов коррупции (в первую очередь инициативы в области обеспечения подотчетности и транспарентности). Теория изменений отражает каузальные и двусторонние подходы к борьбе с коррупцией и оказание содействия в реализации программы по устранению факторов коррупции. Для оценки вклада ПРООН в решение этих проблем были проанализированы 65 страновых программ. Оценкой были охвачены все пять регионов, в которых осуществляются программы ПРООН (Африка, арабские государства, Азиатско-Тихоокеанский регион, Европа и Содружество Независимых Государств, а также страны Латинской Америки и Карибского бассейна).

IV. Основные выводы

12. В настоящей главе излагаются основные выводы в отношении содействия ПРООН в укреплении на национальном уровне потенциала по борьбе с коррупцией и устранению факторов коррупции, а также в проведении обсуждения и информационно-пропагандистской работы на глобальном и региональном уровнях.

А. Сфера охвата и масштаб мер реагирования ПРООН

Вывод 1. Поддержка целенаправленных инициатив по борьбе с коррупцией является новой формой содействия со стороны ПРООН. В целом устранению способствующих коррупции факторов уделялось больше внимания в рамках страновых программ.

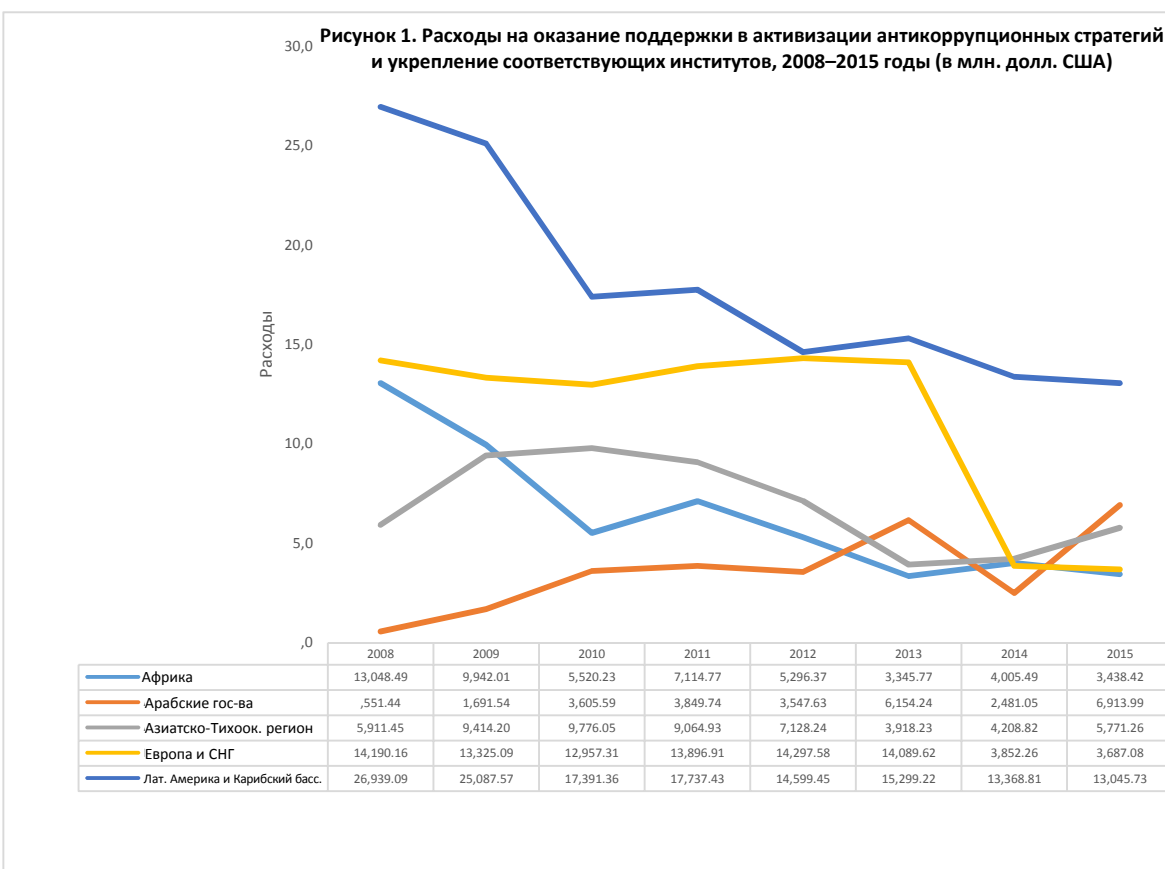
13. Расходы ПРООН, связанные с осуществлением программ, направленных на устранение факторов коррупции, в течение периода 2008–2015 годов составили 1,46 млрд. долл. США, а распределенные на региональном уровне затраты на реализацию инициатив, связанных с активизацией антикоррупционных стратегий и укрепление соответствующих институтов, – 371,9 млн. долл. США. На страны Латинской Америки и Карибского бассейна пришлось наибольшая часть расходов на оказание содействия в двух областях борьбы с коррупцией, далее по величине затрат следовали страны Африки, Азиатско-Тихоокеанского региона, Европы и страны – члены Содружества Независимых Государств (рисунки 1 и 2). Аналогичная структура расходов была отмечена и при реализации программ, направленных на устранение факторов коррупции (рисунок 2). Что касается расходов, связанных с осуществлением целевых программ по борьбе с коррупцией, то на страны Европы и СНГ пришлось вторая по величине доля расходов, далее следовали страны Азиатско-Тихоокеанского региона и Африки (рисунок 1). На арабские государства пришлось наименьшая величина расходов по сравнению с другими регионами. Одной из причин относительно более высоких расходов в странах Латинской Америки и Карибского бассейна стало выполнение ПРООН функций доверительного управляющего при оказании поддержки правительствам в деятельности по борьбе с коррупцией (в широком плане – в проведении мероприятий, связанных с осуществлением закупок и управлением финансовыми средствами), на что пришлось около 40 процентов всех расходов.

14. Привлечением финансовых средств для осуществления значительной части (около 70 процентов) антикоррупционных проектов занимались страновые отделения, притом что реализуемые ПРООН на глобальном и региональном уровнях программы предусматривали оказание технического содействия и помощи в управлении программами, а также предоставление начального финансирования для начала реализации программ. Доля регулярных ресурсов составляет от 2 до 18 процентов, находясь главным образом в нижней части этого диапазона.

15. Несмотря на то что программы по совершенствованию системы государственного управления были основной статьей расходов по программам ПРООН, объем финансовых ресурсов, выделяемых на осуществление антикоррупционных программ и программ, связанных с решением проблем подотчетности и транспарентности, сократился после 2011 года в соответствии с аналогичным сокращением общих расходов в сфере государственного управления. Сокращение совпало с аналогичным уменьшением объемов общих расходов по программам ПРООН и сокращением величины регулярных ресурсов. Расходы на борьбу с коррупцией сократились почти на 50 процентов, а расходы, связанные с решением проблем подотчетности и транспарентности – на 35 процентов. Сокращение объема ресурсов было наиболее значительным в странах Африки и Латинской Америки и Карибского бассейна.

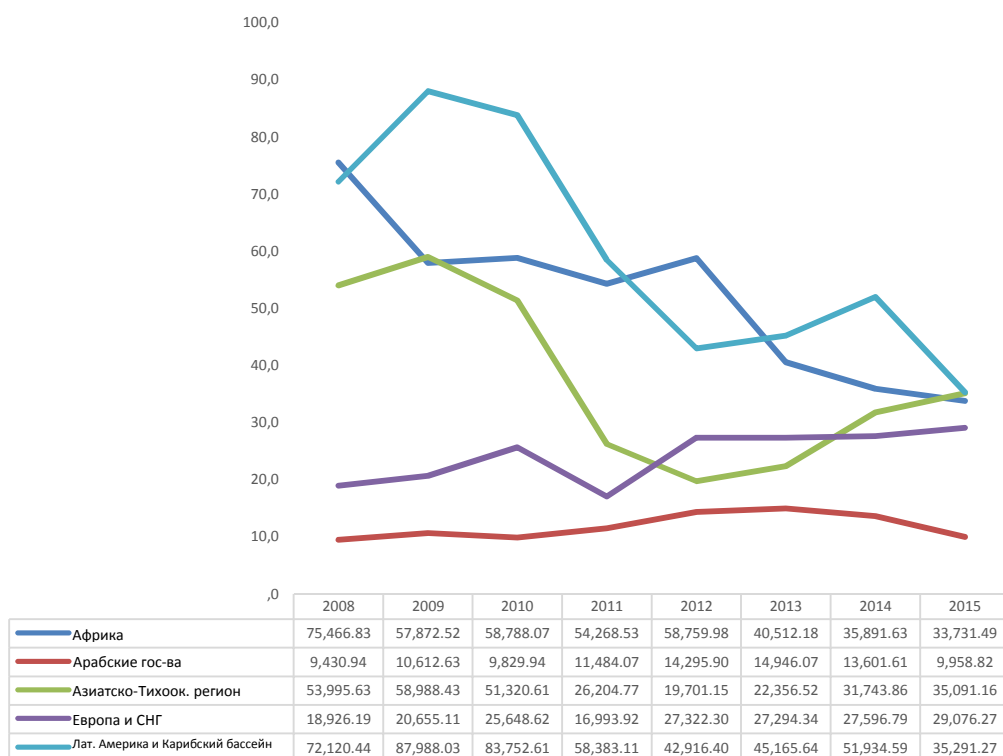
16. Проблемы мобилизации ресурсов были очевидными как на институциональном, так и на страновом уровне, что оказывало существенное

влияние на отбор программ. Проблемы, связанные с обеспеченностью ресурсами, носили наиболее серьезный характер в странах со средним уровнем дохода и в странах с уровнем дохода выше среднего, которые получили лишь незначительную часть регулярных ресурсов или вообще ничего не получили. В связи с тем что доноры сократили масштабы поддержки развития этим странам или перешли к практике двусторонних отношений/оказания бюджетной поддержки, ПРООН столкнулась с трудностями при мобилизации ресурсов на цели программ. Поскольку в большинстве случаев страновые отделения мобилизуют значительную часть ресурсов на цели программ, проблемы государственного управления решаются в тех случаях, когда предоставляется финансирование. Некоторые области, такие как борьба с коррупцией, право на получение информации и другие вопросы транспарентности, нуждаются в базовом финансировании страновых отделений для целей разработки программ и мобилизации дополнительных ресурсов.



Источник: финансовая система ПРООН (Атлас) и анализ Управления по независимой оценке.

Рисунок 2. Расходы на реализацию проектов по устранению факторов коррупции на страновом уровне, 2008–2015 годы (в млн. долл. США)



Источник: финансовая система ПРООН (Атлас) и анализ Управления по независимой оценке.

Вывод 2. ПРООН следовала прагматическому подходу к продвижению своей антикоррупционной повестки дня. Поддержка оказывалась конкретным антикоррупционным инициативам в дополнение к инициативам по принятию мер, направленных на повышение степени подотчетности и транспарентности, в частности подотчетности со стороны потребления.

17. ПРООН следовала двустороннему подходу к борьбе с коррупцией. Притом что борьба с коррупцией рассматривается в качестве отдельной программной тематики в рамках обоих стратегических планов, в программных стратегиях ПРООН также особо подчеркивается, что подотчетность и транспарентность национальных и субнациональных государственных учреждений играют решающую роль в совершенствовании системы государственного управления и сокращении масштабов коррупции. В своих программах ПРООН в явной форме признает, что сокращение масштабов коррупции имеет ключевое значение для достижения результатов деятельности в области развития, как в рамках инициатив по ускорению достижения Целей развития тысячелетия, так и в контексте последующих усилий на отраслевом уровне. В странах, включенных в настоящую оценку, внешние и внутренние факторы продолжали оказывать воздействие на процессы проведения антикоррупционных реформ. Как свидетельствуют целевые страновые исследования, более согласованные усилия предпринимались в тех случаях, когда борьба с коррупцией

велась под руководством правительства и на основе принципов политической ответственности. В таблице 1, ниже, показано участие ПРООН в мероприятиях по устранению факторов коррупции, активизации антикоррупционных стратегий и укреплению соответствующих институтов.

Таблица 1. Масштабы участия ПРООН в устранении факторов коррупции и активизации антикоррупционных стратегий и укреплении соответствующих институтов (по материалам 65 страновых программ, по которым была проведена оценка)			
Поддержка в устранении факторов коррупции	Число стран, реализующих соответствующие инициативы	Поддержка в активизации антикоррупционных стратегий и укреплении соответствующих институтов	Число стран, реализующих соответствующие инициативы
Стратегии и механизмы в области (права) доступа к информации	34	Антикоррупционные стратегии	36
Надзорные механизмы	31	Органы по борьбе с коррупцией	23
Транспарентность системы управления государственными финансами	26	Информационно-пропагандистская работа антикоррупционной направленности / поддержка гражданского общества	35
Государственное управление и госслужба	38	Обзор/осуществление Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции	17
Электронное правительство	18	Управление потоками данных по борьбе с коррупцией	23
Механизмы обеспечения подотчетности и транспарентности на местном уровне	39	Исследования по борьбе с коррупцией	21
Оказание поддержки реформам системы правосудия и органов юстиции	25	Оценки рисков в контексте борьбы с коррупцией на отраслевом уровне	15
<i>Примечание:</i> общее число стран, указанных в каждой области, основано на 65 страновых программах, включенных в настоящую оценку.			

Вывод 3. Использование синергетических связей между проектами в сфере государственного управления и другими областями программной деятельности могло бы позволить ПРООН получить большее число отправных точек для оказания поддержки в осуществлении на страновом уровне ее повестки дня по борьбе с коррупцией и повышению степени подотчетности.

18. Несмотря на то что отдельные проекты соответствуют национальным приоритетам, общая программа совершенствования системы управления в большинстве случаев по-прежнему остается фрагментированной. ПРООН не воспользовалась возможностью включения антикоррупционной составляющей в некоторые аспекты своей поддержки в области сокращения масштабов нищеты, экологии и здравоохранения. В ряде случаев страновые отделения уделяли особое

внимание изучению возможностей синергетического эффекта, в результате чего повышался общий вклад ПРООН в борьбу с коррупцией.

19. В стратегии ПРООН в области управления упоминается ряд областей, в которых ПРООН будет работать (или намерена работать), однако в ней не проводится разграничения между методами работы в этих областях на глобальном, региональном и страновом уровнях. ПРООН подготовила общие стратегические установки в области управления, охватывающие несколько аспектов управления, имеющих приоритетное значение для организации. Несмотря на то что ПРООН считает, что стратегические планы являются достаточными для приоритизации программ на институциональном уровне, в 2015 году ПРООН разработала свою стратегию для внутреннего пользования под названием "Построение инклюзивных обществ и сохранение мира посредством демократического управления и предотвращения конфликтов". Борьба с коррупцией определена в качестве междисциплинарного стратегического приоритета. Однако относящимся к проблематике государственного управления вопросам подотчетности не уделено должного внимания или они недостаточно четко сформулированы. В стратегии не придается особого значения работе в сфере управления в условиях развития (страны, не затронутые кризисом), и в ней отсутствуют разграничения между различными ситуациями в области управления, на которые реагирует ПРООН.

В. Укрепление национального потенциала по борьбе с коррупцией

Вывод 4. Более очевидным был вклад ПРООН в укрепление институционального потенциала по борьбе с коррупцией и активизацию соответствующих стратегий, и в меньшей степени – в обеспечение условий для получения результатов в области борьбы с коррупцией.

20. В рамках 60 страновых программ было реализовано 200 проектов, имеющих своей целью оказание поддержки в осуществлении антикоррупционной правоприменительной стратегии и укреплении соответствующих институтов. После 2006 года сделанный ПРООН в рамках программной деятельности акцент на данной области путем реализации проектов на глобальном уровне способствовал увеличению числа страновых программ, предполагающих оказание содействия в реализации программ по борьбе с коррупцией.

Благоприятные политические условия и институциональный потенциал

21. Поддержка со стороны ПРООН в реализации политических и практических антикоррупционных мер во многих случаях формировала информационную базу и определяла правительственные программы и приоритеты при разработке антикоррупционных мероприятий институционального характера. В странах, получивших поддержку со стороны ПРООН, отмечалось повышение эффективности антикоррупционной политики. В странах, включенных в оценку, программы ПРООН способствовали совершенствованию законодательства, стратегий, институтов и систем мониторинга в сфере борьбы с коррупцией путем разработки антикоррупционных правоприменительных и смежных стратегий и программ (таких, как антикоррупционная стратегия, декларация об имуществе и защита информаторов) или укрепления потенциала управлений финансового контроля и следственных органов, оценки рисков, управления потоками информации о коррупции и проведения опросов общественного мнения и проверок профессиональной честности и неподкупности. Создание информационных

платформ в ряде стран позволило органам по борьбе с коррупцией активизировать информационно-пропагандистскую деятельность и расширить участие общественности.

22. В ряде стран ПРООН известна в качестве одной из первых организаций, оказавших поддержку правительствам в укреплении системы государственного управления и создании национальных институтов и потенциала. ПРООН реагировала на выявляемые проблемы в сфере управления на национальном уровне в сложных условиях. Участники процесса развития в рамках целевых страновых исследований признали это, а также это было очевидно благодаря метасинтезу анализа, проведенного для настоящей оценки.

23. Страновые и теоретические исследования, проведенные для настоящей оценки, свидетельствуют о том, что при важной роли антикоррупционного законодательства и институтов, сами по себе они не являются достаточными для борьбы с коррупцией без принятия мер по обеспечению подотчетности правительства и создания устойчивых систем судебных органов и уголовного преследования. Отсутствуют необходимые связи между усилиями по борьбе с коррупцией и реформой системы государственного управления и управления государственным сектором в таких областях, как осуществление государственных закупок товаров и услуг, управление финансовыми средствами и деятельность судебных органов и органов прокуратуры, а также обеспечение публичной отчетности и доступа к информации. Хотя ненадлежащая институциональная реформа зачастую препятствовала принятию правительством мер по обеспечению подотчетности и снижала их эффективность, тем не менее очевидно, что ПРООН внесла важный вклад в развитие антикоррупционных процессов в странах-партнерах. Следует также отметить, что после достижения определенной точки правительства демонстрировали противоречивое отношение к оказанию на международном уровне поддержки в реализации антикоррупционных инициатив и инициатив по обеспечению подотчетности и транспарентности.

24. При оказании помощи только занимающимся борьбой с коррупцией правоохрнительным органам результаты носили ограниченный характер. Эффективность функционирования какого-либо органа по борьбе с коррупцией зависела от его взаимодействия и сотрудничества с другими правоохрнительными органами и учреждениями. Правоохрнительные органы, занимающиеся борьбой с коррупцией, такие как комиссии по борьбе с коррупцией, как правило, страдают от отсутствия необходимой инфраструктуры и финансовых и людских ресурсов, что ограничивает их возможности по осуществлению деятельности и достижению результатов. Возможности вновь образованных комиссий по борьбе с коррупцией осуществлять руководство в сфере развития сотрудничества влиятельных государственных учреждений и министерств, имеющих многолетнюю историю работы и обеспеченных ресурсами, остаются под вопросом. Ряд национальных учреждений выполняют функции, связанные с борьбой с коррупцией (аудит, подразделения по борьбе с преступностью в финансово-экономической сфере, агентства по взиманию подоходного налога, омбудсмены и другие надзорные органы).

25. Несмотря на то что инициативы ПРООН были обусловлены потребностями отдельных стран в области совершенствования системы государственного управления и при их реализации удалось добиться намеченных целей по оказанию содействия в совершенствовании стратегий и повышении потенциала

государственных институтов, в ряде случаев продолжительность периода реализации программ привела к снижению их эффективности. Помимо этого, в отдельных странах созданный потенциал оказался недостаточным для того, чтобы институты могли действовать самостоятельно после прекращения поддержки со стороны ПРООН.

Оказание содействия в управлении данными и информацией о коррупции

26. Проблема в большинстве стран заключается в отсутствии временных рядов данных и практики измерения, обеспечивающих возможности сопоставления в течение определенного периода времени для целей мониторинга прогресса в реализации мероприятий и достигнутого при этом уровня эффективности в сфере борьбы с коррупцией. В некоторых странах ПРООН оказывала поддержку в проведении исследований, управлении данными о коррупции и выявлении факторов риска. Недостатком деятельности ПРООН по оказанию помощи в проведении оценок риска в контексте борьбы с коррупцией является их разовый характер, что зачастую снижает их потенциал в качестве политического инструмента. Исследования и опросы, которые не были связаны с политическими процессами, часто имели ограниченную сферу применения и небольшой охват.

27. Большинство имеющихся данных о коррупции основаны на субъективном представлении, а не на анализе функционирования отдельных институтов и отраслей. Несмотря на то что ПРООН оказывает содействие в проведении обследований, более масштабные проблемы, связанные с измерением уровня коррупции, не были решены.

28. В ряде стран ПРООН оказала поддержку в обеспечении функционирования информационных порталов по вопросам борьбы с коррупцией в целях предоставления гражданам возможностей для сообщения о фактах коррупции, а органам власти – возможности отслеживания информации о принятых мерах реагирования на полученные жалобы. Информационные порталы, содержащие данные о коррупции, привлекли интерес граждан и в большинстве стран способствовали резкому росту числа сообщений о коррупции и других случаях недобросовестных действий. Успех информационных порталов зависел от последующих действий по сообщенным фактам, которые не могли быть обеспечены в большинстве случаев в условиях оказания содействия со стороны ПРООН. Более успешные платформы обеспечивали осуществление последующих действий путем сбора информации о зарегистрированных случаях и передачи ее соответствующим государственным ведомствам для принятия необходимых мер. Однако в большинстве других случаев орган по борьбе с коррупцией не располагал достаточными ресурсами для проведения предварительных расследований дел о коррупции. Во многих случаях отсутствовала система рассмотрения зарегистрированных фактов, что влекло за собой разочарование граждан и активистов, борющихся с коррупцией.

Содействие осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

29. ПРООН дополняла нормативные функции Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, оказывая содействие в реализации инициатив, способствующих ее осуществлению. Поддержка Конвенции со стороны ПРООН предоставляется в соответствии с ее

деятельностью в сфере государственного управления и дополняет нормативный мандат УНП ООН в отношении Конвенции за счет оказания содействия в реализации стратегий развития системы государственного управления, наращивании потенциала, укреплении институтов по борьбе с коррупцией и взаимодействию с государственными и негосударственными субъектами. Позиционирование ПРООН по отношению к осуществлению Конвенции также связано с представленностью организации в большинстве стран, длительными партнерскими связями с государственными учреждениями и осведомленностью о практических возможностях на местах.

Поддержка пропаганды борьбы с коррупцией

30. ПРООН оказывала поддержку гражданскому обществу и неправительственным организациям в выполнении ими функций по формированию спроса на систему государственного управления, характеризующуюся подотчетностью и транспарентностью, и повышению информированности о коррупции. В 35 из 65 стран, в отношении которых была проведена оценка, ПРООН поддерживала информационно-пропагандистские инициативы организаций гражданского общества и оказывала содействие в реализации государственных стратегий по взаимодействию с ними. Следует отметить, что ПРООН поддерживала эти организации даже в тех странах, в которых политическое пространство для участия гражданского общества было ограничено.

31. Страновые исследования наглядно демонстрируют ограничения, с которыми сталкиваются организации гражданского общества при продвижении антикоррупционной повестки дня. Усовершенствованные технологии и средства массовой информации увеличили объем информации о представлениях и спросе в отношении эффективности деятельности правительства, в частности при предоставлении государственных услуг и в том, что касается транспарентности при использовании государственных средств. Если организации гражданского общества не занимались расследованием случаев коррупции или оказанием содействия в функционировании общегражданских платформ для размещения информации о случаях или действиях, привлечших к себе внимание средств массовой информации, то им было трудно поддерживать интерес граждан и других заинтересованных сторон.

32. Потенциал организаций гражданского общества, действующих на субнациональном уровне, зачастую является слабым. Как и в случае со многими международными организациями, занимающимися вопросами развития, контакты ПРООН были в основном ограничены взаимодействием с организациями гражданского общества, находящимися в столицах.

С. Устранение факторов коррупции: оказание поддержки в повышении степени подотчетности и транспарентности

Вывод 5. Степень, в которой инициативы по обеспечению подотчетности и транспарентности способствовали успеху усилий отдельных стран по борьбе с коррупцией, различается в зависимости от характера этих инициатив. Явная направленность на вопросы борьбы с коррупцией в контексте реализации инициатив в области подотчетности и транспарентности позволила бы увеличить вклад ПРООН.

33. Деятельность ПРООН по борьбе с коррупцией основывалась и была частью более масштабной программы в сфере государственного управления, в рамках которой поддержка в повышении степени подотчетности в области государственного управления и местного самоуправления рассматривалась в качестве важнейшего элемента в контексте устранения различных факторов коррупции. ПРООН признала важность поддержки межотраслевых механизмов подотчетности, таких как механизмы надзора, реформы системы государственной управления, вопросы этики в государственном секторе, реформирование государственной службы, децентрализация функций государственного управления и электронное правительство. Программы, нацеленные на обеспечение соблюдения принципа верховенства права, были реализованы в ряде стран в дополнение к усилиям, предпринимаемым в рамках борьбы с коррупцией. Несмотря на то что борьба с коррупцией не всегда была основной целью реализации проектов по обеспечению подотчетности и транспарентности, поддержка этих инициатив со стороны ПРООН способствовала развитию антикоррупционных процессов в системе государственного управления.

34. В подавляющем числе стран, в которых ПРООН оказала содействие в сфере государственного управления, основное внимание уделялось мерам по усилению подотчетности и транспарентности. Такого рода содействие оказывалось при осуществлении ПРООН программ в области государственного управления, работы местных органов самоуправления и обеспечения соблюдения принципа верховенства права в рамках реализации 124 страновых программ и 729 проектов в различных экономических условиях.

35. Поддержка со стороны ПРООН позволила создать системы, укрепить институциональный потенциал и предоставить жизнеспособные модели для повышения степени подотчетности и транспарентности на местном уровне. Программы ПРООН отвечали потребностям правительств и соответствовали национальным приоритетам в сфере государственного управления. Процессы изменений, осуществленные при участии ПРООН, значительно отличались друг от друга в разных странах. Оказание ПРООН содействия в различных вопросах обеспечения подотчетности и транспарентности могло стать информационной основой процессов реализации государственной политики и осуществления практической деятельности и оказать на них воздействие в контексте повышения степени подотчетности правительства. Однако этого содействия оказалось недостаточно для обеспечения во всех случаях транспарентности системы государственного управления или подотчетности в рамках управления на государственном и местном уровнях. Политические факторы и приверженность правительств курсу на реформирование системы государственного управления и соответствующих институтов наряду с ограниченным масштабом мероприятий ПРООН не позволили обеспечить достижение результатов в вопросах подотчетности и транспарентности, которые могли бы способствовать активизации борьбы с коррупцией.

36. Важным направлением деятельности ПРООН было оказание содействия в осуществлении принимаемых на местном уровне мер по обеспечению транспарентности и подотчетности в контексте опирающихся на широкое участие развития и управления на местном уровне. Несмотря на то что борьба с коррупцией прямо не называлась в качестве одной из ключевых целей, она лежала в основе различных инициатив по устранению институциональных недостатков в системе государственного управления. ПРООН содействовала доступу к информации,

участию граждан и проведению консультаций с ними, а также контролю и надзору со стороны граждан в качестве важных мер по укреплению системы местного самоуправления и обеспечения предоставления услуг. Около 60 процентов страновых программ ПРООН предусматривали оказание поддержки осуществляемой на местном уровне деятельности по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности и подотчетности. Со временем это стало основными формами оказания содействия, включая случаи воспроизведения правительствами и другими учреждениями созданных ПРООН инструментов развития на местном уровне. Меры по обеспечению честности и неподкупности в сфере государственного управления в отдельных секторах получили существенную поддержку на местном уровне.

37. ПРООН создала свое собственное пространство в рамках оказания поддержки в вопросах обеспечения подотчетности и транспарентности, за исключением некоторых сфер деятельности, таких как управление нефтяными фондами. Как было отмечено во многих интервью с представителями правительств и доноров, одним из относительных преимуществ ПРООН является ее межстрановой опыт, который она использует, и возможности по работе с правительствами стран даже в сложных политических условиях. Было также очевидно, что гибкость в поддержке небольших компонентов в рамках спектра государственного управления помогла ПРООН уверенно позиционировать себя в сфере оказания поддержки в вопросах обеспечения подотчетности и транспарентности. Это предоставило широкие возможности для участия в проведении более масштабных реформ в сфере государственного управления.

Расширение доступа к информации

38. Содействие со стороны ПРООН сыграло важную роль в расширении доступа к публичной информации на местном уровне, при этом особую роль играли инициативы, облегчавшие использование гражданами информации в целях участия в планировании и управлении на местном уровне. Расширение доступа к информации позволило повысить уровень подотчетности и в определенной степени уменьшить масштабы коррупции на местном уровне. ПРООН оказала поддержку в реализации инициатив, способствовавших расширению доступа к информации, в 34 из 65 стран, по которым проводилась оценка, некоторым из них потребовалась более масштабная поддержка. Основные направления деятельности включали оказание содействия в обеспечении доступа к процессам формирования информационной политики на национальном и местном уровнях; развитие информационно-коммуникационных технологий для обмена информацией; интеграцию национальных баз данных на основе коммуникационных технологий, информационных порталов и электронного правительства; и повышение степени информированности и информационно-пропагандистскую деятельность. Учитывая важность доступа граждан к информации и незначительное число инициатив по обеспечению доступа к информации в прошлом, поддержка со стороны ПРООН помогла правительствам более чутко реагировать на потребность в обеспечении транспарентности функционирования системы государственного управления.

39. В ряде случаев инициативы ПРООН были расширены правительствами и имели важнейшее значение с точки зрения предоставления правительству информации для ее учета при разработке политических программ, направленных на реализацию положений национального законодательства, а также позволили получить дополнительные результаты за счет оказания содействия в обеспечении транспарентности процедур составления бюджета на местном уровне. ПРООН

содействовала использованию информационно-коммуникационных технологий при реализации инициатив по борьбе с коррупцией. Например, основанная на текстовых сообщениях система информирования о фактах коррупции государственных органов, занимающихся борьбой с коррупцией, была с энтузиазмом встречена общественностью, несмотря на сохранение проблем при осуществлении последующих действий по материалам жалоб.

40. Были отмечены значительные изменения в полученных ПРООН результатах в сфере информационно-коммуникационных технологий в тех областях, где они использовались, расширение доступа к информации и повышение качества общественных услуг в более чем четверти из всех охваченных оценкой стран. Устойчивость информационных порталов была невысокой во многих странах, где они не были должным образом интегрированы в системы функционирования государственных учреждений или органов местного самоуправления. То же самое следует сказать об использовании информационно-коммуникационных технологий для оптимизации системы информирования государственных служащих. В большинстве регионов существовала дополнительная проблема, связанная с обеспечением доступа к Интернету и конфиденциальности при его использовании, а также с покрытием расходов по внедрению технологических решений.

41. Усилия по модернизации системы административного управления в ключевых правительственных учреждениях повысили эффективность работы правительства. Электронное управление на национальном и местном уровнях является одним из примеров: в 18 из охваченных оценкой стран ПРООН оказала поддержку и добилась значительных положительных результатов в областях, в которых использовалась система электронного управления. При использовании в секторе услуг эта система позволила сократить число посредников и уменьшить возможности для коррупции при предоставлении услуг. ПРООН оказала поддержку в компьютеризации комплексных систем управления финансовыми средствами и начисления заработной платы и в разработке и реализации политических программ и процедур в области управления кадровыми ресурсами.

Повышение роли граждан

42. ПРООН способствовала повышению роли граждан и организаций, действующих на уровне сообществ, в планировании развития на местном уровне. В нескольких странах местные механизмы участия получили поддержку с достаточно высокой степенью успешности в повышении спроса граждан в отношении подотчетности при предоставлении государственных услуг. Вопросами развития на местном уровне занимаются многочисленные субъекты, и есть страны, в которых ПРООН осуществила масштабные программы. Поддержка ПРООН способствовала предоставлению жизнеспособных моделей участия граждан в повышении степени подотчетности и транспарентности и совершенствовании системы отраслевого управления на местном уровне.

43. Было отмечено несколько примеров, демонстрирующих взаимодействие ПРООН с организациями гражданского общества и местными сообществами. Страновые исследования показывают, что связь между децентрализацией и подотчетностью не является прямой и что результаты во многом определяются спецификой стран и подходом к реформированию. Местное самоуправление может быть особенно успешным там, где имеется местный потенциал и отмечается высокий уровень участия. Стратегии местного самоуправления оказались наиболее успешными в сочетании с высоким уровнем участия сообществ и в тех случаях,

когда предварительное осуществление предусматривало наращивание потенциала персонала органов местного самоуправления и инфраструктуры.

44. Успешность мер по расширению участия местного населения в первую очередь зависела от наличия на местном и других уровнях систем подотчетности и от того, были ли предпринимаемые на местном уровне инициативы связаны с более широкими политическими процессами. При отсутствии такого рода связей предпринимаемые на местном уровне усилия позволяли получать поэтапные результаты и оставались единичными или разрозненными инициативами с ограниченным влиянием на политику и практику в вопросах подотчетности и транспарентности. Учитывая ограниченные сроки реализации и сферу охвата инициатив, отмечались трудности в обеспечении воспроизводимости и влияния на политику и практическую деятельность правительства. Часто похожие инициативы реализовывались различными учреждениями, действующими на местном уровне. Эффективное использование политики правительства или институционализация экспериментальных инициатив имели решающее значение для более широкого применения правительствами и учреждениями по вопросам развития.

45. Взаимосвязи между реализуемыми на местном уровне инициативами и проводимой на национальном уровне политикой были слабыми, что стало проблемой не только для ПРООН, и часто не принималось серьезных мер по установлению такого рода взаимосвязей. Первостепенная задача в ряде стран, в которых инициативы были достаточно успешными, заключалась в их организационном закреплении в рамках систем местного самоуправления. В тех случаях, когда ПРООН также поддерживала развитие процессов местного самоуправления, возможности для реализации мер по обеспечению подотчетности со стороны потребителей были относительно более широкими.

Инициативы по обеспечению честности и неподкупности на секторальном уровне

46. Рамочная программа ускоренного достижения Целей развития тысячелетия дала импульс усилиям по уменьшению рисков, связанных с управлением, в ключевых областях развития. Этот импульс не носил устойчивого характера, необходимого для решения проблем коррупции в общественном секторе, который оставался недостаточно представленным в контексте получения поддержки со стороны ПРООН.

47. Для проведения комплексной оценки честности и неподкупности на секторальном уровне ПРООН определила в качестве приоритетных областей образование, здравоохранение, водоснабжение и экологию, а также такие области программной деятельности, как кризис и добывающая промышленность, и эта оценка позволила выявить слабые места в системе управления. Были отмечены положительные примеры, когда поддержка со стороны ПРООН сыграла решающую роль в повышении эффективности реализуемых на местном уровне секторальных инициатив. Одним из недостатков проводимых ПРООН оценок честности и неподкупности в рамках управления на секторальном уровне стала их недостаточная периодичность. При проведении секторальных оценок оказывалось недостаточное содействие в обеспечении использования их материалов.

48. Несмотря на растущий интерес к оценкам риска, связанного с управлением, управление рисками на секторальном уровне не получило должного развития. Страновые исследования показывают, что общественные секторы провели

незначительное число оценок риска, связанного с коррупцией и практикой осуществления закупок. В большинстве общих страновых оценок Организации Объединенных Наций проблемы в сфере государственного управления и коррупция были определены в качестве препятствий для сокращения масштабов нищеты и предоставления услуг; это было подтверждено страновыми исследованиями, проведенными для целей настоящей оценки. Слабость институционального потенциала относилась к числу наиболее часто упоминаемых ограничивающих факторов, хотя ее глубинные причины не были должным образом проанализированы. Инструменты для оценки фидуциарных рисков в области управления государственными финансами и финансовой подотчетности оказались недостаточными для проведения оценок риска на секторальном уровне. Были утрачены возможности решения проблем коррупции в секторах, в которых ПРООН реализовывала масштабные инициативы.

49. Во многих странах ПРООН предоставляла правительствам услуги в сфере осуществления закупок и услуги доверительного характера в общественном секторе и в области инфраструктуры. Несмотря на то что ПРООН отходит от оказания поддержки, связанной с осуществлением закупок, многие страны считают услуги ПРООН эффективными и малозатратными. В качестве таковых они являются востребованными в некоторых странах, в которых правительства принимают меры по сокращению масштабов коррупции в ключевых общественных секторах. Несмотря на то что такого рода поддержка оказала стимулирующий эффект в плане усиления подотчетности и транспарентности и повышения качества услуг, она оказалась проблематичной с точки зрения обеспечения возможностей усовершенствования на системной основе институциональных процессов и практики.

Взаимосвязи между гендерной проблематикой и вопросами государственного управления

50. ПРООН опубликовала материалы, в которых особое внимание обращается на несоразмерное воздействие коррупции на женщин, хотя достаточные доказательства того, что гендерные аспекты были проанализированы или увязаны с оказанием содействия в реализации программ по борьбе с коррупцией и совершенствованию систем государственного управления, отсутствуют. Приверженность курсу на обеспечение гендерного равенства, заявленная в документах по страновым программам, не нашла своего отражения в учитывающих гендерные аспекты индикаторах, исходных данных или целевых показателях, которые могли бы позволить ПРООН оценить прогресс в решении проблемы обеспечения равенства полов в контексте ее программ в сфере государственного управления. При некоторых исключениях в программах ПРООН по борьбе с коррупцией и совершенствованию системы государственного управления отсутствовал гендерный анализ, который мог бы стать информационной базой программных стратегий. ПРООН подготовила директивные документы по учету гендерных аспектов в вопросах государственного управления, которые были оценены в качестве весьма полезных с точки зрения их более широкого распространения. Однако страновые отделения не обладали потенциалом для учета гендерной проблематики при реформировании системы государственного управления и разработке и реализации программ по борьбе с коррупцией.

D. Оказание содействия в проведении на глобальном и региональном уровнях политических дискуссий и информационно-пропагандистской работы

Вывод 6. ПРООН активно участвовала в обсуждении на глобальном уровне вопросов борьбы с коррупцией и осуществлении соответствующей информационно-пропагандистской деятельности. ПРООН принимала активное участие в обсуждении Целей в области устойчивого развития и внесла свой вклад в определение цели 16 повестки дня.

51. ПРООН совместно с другими субъектами международных отношений оказывала содействие в обсуждении на глобальном уровне стратегий по борьбе с коррупцией. ПРООН участвует в реализации совместных инициатив, таких как "Налоговые инспекторы без границ", Международная инициатива в отношении транспарентности помощи и партнерство "Открытое правительство". В течение двух периодов осуществления стратегического плана реализуемые на глобальном уровне проекты внесли важный вклад в активизацию процессов обсуждения вопросов борьбы с коррупцией. Реализуемые на глобальном уровне проекты по борьбе с коррупцией способствовали обеспечению вовлеченности ПРООН и предоставили информационный канал для увязки проводимой на страновом уровне работы с глобальными дискуссиями. ПРООН участвовала в различных конференциях, осуществляла разработку информационных продуктов и представляла национальные точки зрения в рамках обсуждения соответствующих вопросов на глобальном уровне. Проекты обеспечили представленность ПРООН на различных глобальных форумах и позволили ей формировать глобальные партнерства в целях оказания содействия в реализации антикоррупционной политики и проведения направленной на борьбу с коррупцией информационно-пропагандистской работы.

52. Используя возможности профессиональных сообществ, ПРООН предоставила глобальные платформы для обсуждения задач по борьбе с коррупцией и сотрудничества в поиске решений. Глобальное профессиональное сообщество по борьбе с коррупцией ежегодно выступает в качестве принимающей стороны для обсуждения путей активизации повестки дня по борьбе с коррупцией. Эти обсуждения с большим числом участников способствуют обмену опытом и практическими знаниями, полученными различными странами, между правительствами, субъектами гражданского общества и донорами. Принимаемые на этих форумах решения, в отношении которых достигается широкий консенсус, часто предполагают осуществление конкретных действий.

Вывод 7. Региональные программы ПРООН внесли важный вклад путем установления связей между действующими на региональном уровне субъектами и глобальными сетями и оказания содействия в развитии сотрудничества с международными организациями.

53. Деятельность ПРООН на региональном уровне охватывала целый ряд аспектов государственного управления и предусматривала оказание поддержки в использовании региональных инструментов и институтов, проведении мероприятий по обмену знаниями и подготовке кадров. На региональном уровне ПРООН выдвинула на передний план вопросы борьбы с коррупцией, включая проблемы, относящиеся к таким областям, как свобода информации (или право на получение информации), которые не нашли достаточного отражения при проведении дискуссий на страновом уровне. Начало такого рода дискуссий с учетом региональных, а не

страновых интересов позволило активизировать диалог по вопросам политики, например в Азиатско-Тихоокеанском регионе, поскольку это означало, что ни одна из стран не оказалась обособленной. Еще одним примером является роль ПРООН в оказании содействия в создании Сети арабских стран по борьбе с коррупцией и повышению честности и неподкупности, ставшей первой инклюзивной и находящейся под контролем арабских стран региональной антикоррупционной платформой, предназначенной для сетевого обмена знаниями, наращивания потенциала и проведения диалога по вопросам политики.

54. ПРООН определила приоритеты в рамках партнерства с региональными межправительственными органами с учетом более структурированного подхода к осуществлению региональной деятельности в Африканском регионе. Региональная программа для стран Африки характеризовалась четко выраженной региональной спецификой, будучи ориентированной на укрепление потенциала региональных межправительственных учреждений, создание региональных нормативных рамочных систем и укрепление систем управления знаниями. Борьба с коррупцией непосредственно рассматривается в контексте поддержки укрепления нормативно-правовой базы и повышения уровня транспарентности применительно к добыче природных ресурсов и движению денежных средств. Совет по вопросам борьбы с коррупцией Африканского союза использовал технические знания ПРООН при проведении первого совещания на уровне континента по вопросам развития добывающей промышленности, незаконных финансовых потоков, репатриации похищенных активов и правоприменения на региональном уровне Конвенции по борьбе с коррупцией Африканского союза.

V. Заключение

55. ПРООН внесла важный вклад в борьбу с коррупцией в целом ряде областей. В заключениях основное внимание уделяется контекстуальным вопросам и вкладу ПРООН в развитие национального потенциала для активизации борьбы с коррупцией.

Заключение 1. Оказание ПРООН программной поддержки в борьбе с коррупцией осуществляется в сложных условиях реализации и политических условиях при наличии многочисленных проблем в сфере государственного управления. Многие страны, в которых ПРООН оказывает поддержку, продолжают сталкиваться с серьезными системными проблемами в рамках своих усилий по повышению степени подотчетности и уменьшению масштабов коррупции.

56. Правительства стран-партнеров признали пагубное влияние коррупции на процессы развития и необходимость совершенствования систем и процедур в сфере государственного управления. В каждой из стран, включенных в настоящую оценку, были приняты меры по разработке антикоррупционной политики, созданию соответствующих институтов, решению проблем подотчетности и транспарентности и началу реализации инициатив по наращиванию потенциала. Несмотря на эти усилия, многие страны-партнеры не определили эти действия в качестве приоритетных и не предусмотрели их поддержку в масштабах, достаточных для искоренения коррупции. Оценка выявила серьезное несоответствие и зачастую недостаточную степень приверженности правительства курсу на обеспечение подотчетности и противодействие коррупции и соответствующим институтам,

которые были созданы. Притом что во всех странах, охваченных настоящей оценкой, продолжались реформы системы государственного управления, основное внимание при их проведении уделялось, как правило, вопросам экономического роста. Предпочтение в отношении отдельных областей в рамках реформирования системы государственного управления означает, что ПРООН должна реалистично оценивать ожидаемые результаты своих усилий по оказанию поддержки в борьбе с коррупцией.

57. Поддержка со стороны ПРООН в активизации усилий по борьбе с коррупцией и повышению степени подотчетности и транспарентности в рамках системы государственного управления сохраняет свою актуальность в большинстве стран-партнеров. Тем не менее, учитывая деликатный характер вопроса, ПРООН и занимающиеся вопросами развития международные организации в целом обычно сталкиваются с сопротивлением правительства принятию комплексных мер по борьбе с коррупцией. В связи с этим программы ПРООН были, как правило, направлены на устранение факторов коррупции в рамках оказания более масштабной поддержки в сфере государственного управления и предусматривали более широкую непосредственную поддержку в борьбе с коррупцией в тех случаях, когда правительствами были разработаны собственные национальные антикоррупционные программы и они были готовы к получению консультаций по техническим вопросам. Акцент ПРООН на устранении факторов, порождающих коррупцию, является вполне продуманным, хотя результаты этих инициатив носят достаточно ограниченный характер и оказывают минимальное влияние на связанные с проблемой коррупции составляющие процессов реформирования системы государственного управления. Как и в случае многих других организаций, работающих в этой области, притом что ПРООН уделяла внимание факторам, определяющим принципы функционирования системы государственного управления, акцент на вопросах подотчетности и транспарентности оказался недостаточным для создания критической массы, необходимой для преобразований, которые необходимы в целях значительного сокращения масштабов коррупции.

58. Меньшее сопротивление отмечалось в отношении инициатив, направленных на повышение степени подотчетности и транспарентности или борьбу с коррупцией на местном уровне, по сравнению с аналогичными инициативами, реализуемыми на национальном уровне. Правительства проявили заинтересованность в участии ПРООН в деятельности на субнациональном уровне, в частности в форме оказания помощи в увязке вопросов подотчетности и транспарентности в системе государственного управления с проблемами оказания услуг.

Заключение 2. Борьба с коррупцией и построенная на принципах подотчетности система государственного управления были основными областями оказания поддержки со стороны ПРООН во время реализации текущего и предыдущего стратегических планов. Несмотря на то что объем израсходованных ресурсов был несопоставим с объемом ресурсов, израсходованных некоторыми другими международными финансовыми учреждениями, ПРООН сформировала уникальную нишу в рамках оказания поддержки усилиям по устранению факторов коррупции и укреплению национального потенциала по борьбе с коррупцией.

59. Существенным аспектом деятельности ПРООН в данной области стала готовность организации взять на себя решение таких деликатных вопросов, как борьба с коррупцией. В нескольких странах ПРООН стала одной из первых организаций, занимающихся оказанием поддержки в реализации

антикоррупционных инициатив. Очевидно, что долгосрочная поддержка со стороны ПРООН привела к нарастающему снижению риска коррупции и повышению степени подотчетности и транспарентности.

60. Одновременная реализация антикоррупционных инициатив и инициатив, связанных с подотчетностью, позволяет ПРООН работать на нескольких уровнях. ПРООН оказала поддержку в осуществлении антикоррупционных инициатив в 65 странах и усилиям по устранению факторов коррупции в области государственного управления – в 124 странах. Независимо от целей отдельных проектов эти направления работы являются взаимодополняющими и увеличивают общий вклад ПРООН в борьбу с коррупцией. Меры поддержки в реализации антикоррупционной политики и соответствующих институтов в странах-партнерах, а также инициативы, направленные на устранение факторов коррупции, носили широкий характер и не предполагали предпочтений в отношении использования какого-либо конкретного подхода. Это позволило повысить степень гибкости ПРООН при учете приоритетов национальных правительств.

61. Притом что вклад ПРООН сыграл важную роль в активизации процессов реализации антикоррупционных политических программ и укреплении потенциала по борьбе с коррупцией, их эффективность и устойчивость зависят от потенциала в сфере государственного управления в его более широком понимании. Как и в случае многих других организаций, работающих в этой области, хотя ПРООН уделяла внимание факторам, определяющим принципы функционирования системы государственного управления, акцент на вопросах подотчетности и транспарентности оказался недостаточным для создания критической массы, необходимой для преобразований в общей системе государственного управления, которые нужны для сокращения масштабов коррупции. Притом что вклад ПРООН сыграл важную роль в активизации процессов реализации антикоррупционных политических программ и укреплении потенциала по борьбе с коррупцией, их эффективность зависела от потенциала в сфере государственного управления в его более широком понимании, который во многих случаях не достигал необходимого уровня. Это стало отражением более масштабной проблемы в политическом пространстве, а именно – недостаточной увязки реформ в системе государственного управления с мерами, принимаемыми в области борьбы с коррупцией.

62. Несмотря на то что региональные различия нашли свое отражение в приоритетах программ ПРООН, антикоррупционные программы были недостаточно представлены в таких регионах, как Африка и Азиатско-Тихоокеанский регион. Существовали значительные возможности для разработки страновыми отделениями ПРООН своих программ по борьбе с коррупцией и устранению факторов коррупции с учетом национальных особенностей.

63. Становые отделения ПРООН несут основную ответственность за мобилизацию ресурсов для этих программ. Это обуславливает значительные различия в масштабах и сфере охвата при разработке и осуществлении программ, поскольку определяется принимаемыми донорами и правительствами стран-партнеров на страновом уровне решениями о финансировании. Отсутствие институциональной стратегии борьбы с коррупцией является одной из причин несистематического характера процессов разработки и осуществления программ ПРООН по борьбе с коррупцией и региональных различий в масштабах участия ПРООН в решении соответствующих проблем. В таких регионах, как Африка, масштаб и сфера охвата программ, будучи большими по сравнению со страновыми

программами ПРООН в других регионах, несоизмеримы с потребностями в поддержке программ по борьбе с коррупцией.

64. Партнерства с организациями гражданского общества в вопросах проведения информационно-пропагандистской работы и повышения степени информированности дополняли программные цели ПРООН. При оказании поддержки организациям гражданского общества и гражданским форумам, в том числе в странах, характеризующихся предпринимаемыми под руководством гражданского общества энергичными усилиями в сфере информационно-пропагандистской работы, которые сопровождаются требованиями по обеспечению подотчетности и принятию мер по сокращению масштабов коррупции ПРООН следовала сбалансированному подходу. Эту работу с гражданским обществом следует особо отметить в странах с ограниченными возможностями для участия гражданского общества. ПРООН оказала поддержку региональным платформам, с тем чтобы субъекты гражданского общества могли взаимодействовать с государственными структурами и другими заинтересованными в борьбе с коррупцией сторонами. Укреплению потенциала организаций гражданского общества на местном уровне было уделено лишь ограниченное внимание.

Заключение 3. Большую роль сыграл вклад в проведение дискуссий и информационно-пропагандистской работы на глобальном и региональном уровнях, в частности с точки зрения обеспечения внимания к задачам по борьбе с коррупцией в рамках достижения цели 16 в области устойчивого развития.

65. ПРООН содействовала усилиям стран осуществления программ по решению проблем борьбы с коррупцией и подотчетности в рамках процесса разработки Целей в области устойчивого развития. Получающее содействие со стороны ПРООН глобальное антикоррупционное сообщество включает целый ряд субъектов, ведущих борьбу с коррупцией, таких как правительства, организации гражданского общества, аналитические центры и доноры, которые обмениваются информацией о методах практической работы и обсуждают пути решения вопросов, связанных с борьбой с коррупцией. ПРООН возглавляет проведение международной кампании по противодействию коррупции ПРООН – УНП ООН, которая служит ведущим механизмом информационно-пропагандистской работы, предоставляющим возможности для оказания влияния на обмен мнениями по вопросам борьбы с коррупцией, проводимый на глобальном уровне. Глобальные проекты и региональные программы ПРООН внесли важный вклад путем установления связей действующих на региональном уровне субъектов с глобальными сетями и оказания содействия в развитии сотрудничества с международными организациями. Глобальные проекты по борьбе с коррупцией способствовали вовлеченности ПРООН в деятельность на глобальном уровне и предоставляли информационный канал для увязки работы на страновом уровне с ведущимися на глобальном уровне дискуссиями. Региональные программы, в частности в регионах Африки и арабских государств, способствовали совершенствованию региональных инструментов и работе форумов по вопросам борьбы с коррупцией.

Заключение 4. ПРООН способствовала укреплению национального потенциала по борьбе с коррупцией.

66. ПРООН продемонстрировала настойчивость при оказании поддержки в целях обеспечения того, чтобы политические программы и институты носили достаточно устойчивый характер и помогали в стимулировании проведения дальнейших реформ. Следует обратить особое внимание на проведенную ПРООН работу по оказанию

помощи в начале деятельности по борьбе с коррупцией и обеспечению подотчетности в странах со сложной политической обстановкой.

67. ПРООН продемонстрировала, что обладает всеми необходимыми возможностями для оказания странам поддержки в осуществлении Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, и создала для них условия для выполнения основных требований по соблюдению положений Конвенции. Глобальный масштаб деятельности ПРООН, ее продолжающееся тесное сотрудничество с государственными учреждениями и осведомленность о практических возможностях на местах являются весьма полезными качествами. ПРООН вносит значительный вклад в осуществление Конвенции, в частности в установление взаимосвязей между такими аспектами Конвенции, как правоприменение, подотчетность и транспарентность.

68. Успех программы по борьбе с коррупцией носит значительно более масштабный характер при наличии должным образом структурированных систем государственного управления, независимой и не связанной с политикой судебной системы и институтов по борьбе с коррупцией с неограниченными полномочиями по расследованию случаев незаконной деятельности. Традиционные механизмы, такие как комиссии по борьбе с коррупцией и пересмотры законодательства, зачастую не позволяют уменьшить масштабы коррупции без должного внимания к вопросам активизации работы по устранению факторов коррупции, связанных с системой государственного управления. В связи с этим вклад ПРООН сыграл важную роль, дав импульс процессам укрепления институционального потенциала. Это представляет собой именно ту область, в которой вклад ПРООН был заметен в гораздо большей степени, чем при принятии конкретных мер и осуществлении мероприятий по борьбе с коррупцией, что относится к компетенции национальных правительств.

Заключение 5. ПРООН внесла свой вклад в борьбу с коррупцией и повышение степени подотчетности на местном уровне. Ощутимые результаты были отмечены в тех случаях, когда ПРООН занималась решением проблем борьбы с коррупцией и обеспечения подотчетности путем реализации инициатив в области развития на местном уровне и функционирования систем местного самоуправления. Несмотря на то что устойчивость ряда полученных на местном уровне результатов остается под вопросом, поддержка со стороны ПРООН безусловно внесла свой вклад в повышение спроса на характеризующееся транспарентностью и подотчетностью развитие на местном уровне и системы оказания услуг.

69. При разработке и осуществлении программ ПРООН на местном уровне основное внимание, как правило, уделялось вопросам подотчетности в рамках системы государственного управления со стороны спроса. Были предприняты попытки устранения различий в интересах субъектов, действующих со стороны спроса и предложения, в целях повышения степени подотчетности и транспарентности на местном уровне. ПРООН работала по нескольким темам, таким как опирающееся на широкое участие развитие на местном уровне, представительные органы местного самоуправления и электронное правительство, которые со временем преобразовались в основные направления оказания поддержки. Был отмечен ряд примеров реализации под руководством ПРООН инициатив на местном уровне, которые были тиражированы правительствами и другими организациями, занимающимися вопросами развития. Поддержка ПРООН в

обеспечении участия граждан в процессах развития на местном уровне оказала положительное влияние на предоставление услуг на местном уровне. В целях укрепления систем местного самоуправления и предоставления услуг поддержка была оказана в реализации инициатив по таким вопросам, как доступ к информации, участие граждан и консультации с ними, мониторинг и надзор силами граждан и социальная ответственность. Критическая масса спроса на местном уровне была создана путем осуществления демонстрационных проектов, которые во многих случаях обладали потенциалом по наращиванию их масштабов и оказанию содействия в совершенствовании политики и практики на национальном уровне.

Заключение 6. Инициативы в сфере подотчетности были более эффективными в тех случаях, когда использовался секторальный подход. ПРООН находится в выгодном положении с точки зрения оказания поддержки правительствам в деле сокращения масштабов коррупции и повышения степени подотчетности и транспарентности, и продемонстрировала, что она может предоставить полезные инструменты и методы. Тем не менее ПРООН не в полной мере использовала свои возможности для более эффективной интеграции этой работы в реализуемые ею мероприятия по разработке и осуществлению программ в целях развития.

70. С учетом реализации более чем в 130 странах программ, связанных с проблематикой государственного управления и администрирования, капитал, накопленный ПРООН за эти годы в сфере сотрудничества, весьма значительный: он предоставляет ПРООН возможности для эффективного использования портфеля проектов в области государственного управления и опыта работы в других секторах развития для закрепления работы по борьбе с коррупцией в рамках более широких процессов государственного управления и обеспечения связи с развитием отдельных секторов. Притом что предпринимались усилия по рассмотрению более существенных взаимосвязей между государственным управлением и развитием, такого рода усилия не предпринимались систематически или не были приоритизированы. Не отмечалось должной динамики в сосредоточении внимания ПРООН на вопросах государственного управления на секторальном уровне. В результате были упущены возможности для интеграции мер по обеспечению подотчетности и борьбе с коррупцией в работу ПРООН по разработке и осуществлению программ в области обеспечения средств к существованию, устойчивого развития, государственного управления и устойчивости.

71. ПРООН удалось провести работу по борьбе с коррупцией и обеспечению подотчетности вне зависимости от оказания других форм поддержки в сфере государственного управления, в частности в области сокращения масштабов нищеты и реализации программ Глобального фонда. Это отражает упущенные возможности по устранению коррупционных рисков в указанных сферах. Рамочная программа ускоренного достижения Целей развития тысячелетия в нарушение этой общей тенденции обеспечила положительную динамику за счет проведения оценок риска на секторальном уровне. ПРООН еще предстоит использовать этот подход в рамках дальнейшей деятельности.

Заключение 7. Притом что ПРООН оказывала поддержку в проведении оценок рисков в сфере государственного управления, она не сделала эти оценки основным аспектом разработки и осуществления программ по борьбе с коррупцией и обеспечению подотчетности. В тех случаях, когда оценки

проводились, отсутствие периодичности ограничивало их практическую ценность в качестве инструмента отслеживания прогресса правительствами.

72. ПРООН определила ряд областей развития, в которых она рекомендовала проводить оценки рисков. Оценки рисков, осуществляемые при поддержке ПРООН, заключались главным образом в проведении одноразовых мероприятий, которые были далеки от оценок с учетом конкретных условий, которые могли бы на систематической основе предоставлять информацию для разработки политических программ на секторальном уровне. Проведенные оценки не стали неотъемлемым элементом общесекторальных политических программ. ПРООН не использовала метод картирования зон повышенных коррупционных рисков при разработке и осуществлении программ в области борьбы с нищетой, здравоохранении, в системе государственного управления и сфере экологии и не призывала правительства стран-партнеров провести такого рода картирование. Это представляет собой упущенную возможность, поскольку в большинстве стран оценки коррупционных рисков с учетом конкретных условий зачастую отсутствуют.

Заключение 8. За годы работы ПРООН добилась заметного присутствия в сфере оказания содействия в борьбе с коррупцией и обеспечении подотчетности и транспарентности в вопросах, связанных с функционированием системы государственного управления. ПРООН еще предстоит использовать реорганизацию институциональных портфелей в целях укрепления потенциала программы по борьбе с коррупцией, с тем чтобы удовлетворить потребности в получении поддержки в сфере борьбы с коррупцией. Недостаточное внимание к вопросам оказания поддержки в сфере государственного управления на институциональном уровне сказывается на предоставлении странам поддержки в реализации программ по борьбе с коррупцией в контексте развития.

73. Отсутствие согласованности между приоритизацией программ на институциональном уровне и спросом на программы на страновом уровне ведет к сокращению масштабов основной работы по борьбе с коррупцией и обеспечению подотчетности и транспарентности в рамках системы государственного управления. Это сказывается на деятельности ПРООН в сфере борьбы с коррупцией и обеспечения подотчетности. Основная работа в сфере государственного управления в странах в контексте развития, то есть та область, в которую ПРООН осуществляла значительные инвестиции в течение двух десятилетий и в которой она заняла заметное место, не получила надлежащего внимания на институциональном уровне. Консолидация программ в сфере управления, ранее относимых к категории программ по проблематике кризисов и развития, должна будет предполагать работу в области государственного управления.

74. ПРООН играет важную роль в странах с низким и средним уровнями дохода в контексте оказания содействия в реализации мер по борьбе с коррупцией и повышению степени подотчетности и транспарентности. Существующие институциональные приоритеты в сфере управления не облегчают задачи ПРООН в странах в контексте развития.

VI. Рекомендации

75. Представленные в настоящем документе рекомендации могут позволить увеличить масштабы поддержки, которую ПРООН оказывает странам-партнерам путем разработки и осуществления своих программ. С учетом сокращения объема

регулярных ресурсов ПРООН и соответственно проблем в вопросах разработки и осуществления программ данные рекомендации не обязательно ограничиваются этой ситуацией. Притом что в рекомендациях основное внимание уделяется работе ПРООН и деятельности внешних доноров, в оценке признается первостепенная роль национальных правительств, которые должны взять на себя ответственность за сокращение масштабов коррупции и повышение степени подотчетности.

Рекомендация 1. Определить в качестве приоритета оказание поддержки в устранении коррупционных рисков для развития. Разработать стратегию программы по борьбе с коррупцией, в которой подход ПРООН к вопросам борьбы с коррупцией более тесно увязывается с другими программами в целях развития.

76. Цели в области устойчивого развития предоставляют ПРООН возможности подтвердить ценность и значимость обязательств ПРООН в отношении борьбы с коррупцией и ответственного государственного управления. Для повышения вклада ПРООН в решение проблем взаимосвязи проблематики развития и коррупции ПРООН должна разработать стратегию борьбы с коррупцией, которая непосредственно связывает эти усилия с программами ПРООН в области государственного управления и развития и оказанием поддержки странам в достижении Целей в области устойчивого развития.

77. ПРООН должна на стратегическом уровне решить проблему наличия коррупционных рисков для развития при разработке и осуществлении своих страновых программ. Оказанная ПРООН поддержка в осуществлении Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции сыграла важную роль с точки зрения создания условий для функционирования основных национальных антикоррупционных систем. Наступило время, чтобы выйти за рамки основных инициатив по обеспечению соблюдения установленных требований и перейти к более конкретным антикоррупционным мерам, включая правоприменительные меры и те, которые направлены на устранение специфических факторов, порождающих коррупцию.

78. Содействуя реализации инициативы Рамочной программы ускоренного достижения Целей развития тысячелетия, ПРООН должна разработать секторальный подход к оказанию поддержки в борьбе с коррупцией. ПРООН следует определить ключевые тематические области, в которых она более четко отразит взаимосвязи между проблематикой развития и коррупции, и особо отметить свою готовность оказывать поддержку правительствам в их усилиях по искоренению коррупции в сфере оказания услуг. Следует активизировать усилия по использованию вопросов программы развития в качестве отправных точек для дальнейшего содействия в принятии мер по борьбе с коррупцией и обеспечению подотчетности на секторальном уровне; такие усилия должны быть предприняты в ходе осуществления текущей программы.

79. Существует потребность в реализации согласованных антикоррупционных инициатив в ключевых секторах развития, что должно предполагать сотрудничество, например, в области здравоохранения, образования, водоснабжения и санитарии. В рамках процессов достижения Целей в области устойчивого развития ПРООН следует сформировать глобальные партнерства при реализации секторальных антикоррупционных инициатив.

80. Все усилия в сфере поддержки борьбы с коррупцией на глобальном, региональном и страновом уровнях должны учитывать гендерные аспекты, поскольку гендерная проблематика продолжает оставаться областью, не получающей достаточной поддержки со стороны ПРООН.

Рекомендация 2. Рассмотреть вопрос о региональных различиях в рамках деятельности по оказанию поддержки в борьбе с коррупцией и уделять первостепенное внимание вопросам оказания поддержки недостаточно представленным регионам.

81. Программная поддержка в борьбе против коррупции актуальна для всех регионов, однако поддержка, связанная с вопросами борьбы с коррупцией и обеспечения подотчетности, не оказывается надлежащим образом во всех регионах. ПРООН должна проанализировать глобальную сферу охвата своей деятельностью по оказанию поддержки в борьбе с коррупцией и обеспечению подотчетности и уделить повышенное внимание регионам, недостаточно представленным в рамках этой работы. Учитывая масштабы проблем по борьбе с коррупцией и обеспечению подотчетности и транспарентности, с которыми сталкиваются многие страны, крайне важную роль сохраняет поддержка ПРООН, оказываемая для расширения доступа к информации и модернизации систем государственного управления, а также содействие предпринимаемым на секторальном уровне усилиям по борьбе с коррупцией.

Рекомендация 3. Рассмотреть вопрос приоритетности оказания поддержки в вопросах оценки и измерения рисков в контексте борьбы с коррупцией и функционирования системы государственного управления.

82. ПРООН следует активизировать усилия в целях оказания поддержки в оценке прогресса в сфере борьбы с коррупцией в рамках инициативы по проведению мониторинга достижения цели 16 в области устойчивого развития. Она должна оказывать поддержку реализуемым на уровне отдельных секторов антикоррупционным инициативам в целях проведения анализа рисков в сфере государственного управления и институциональных рисков, а также в вопросах использования потенциала. Надежные инструменты оценки и анализа рисков, связанных с системой государственного управления, имеют решающее значение с точки зрения определения приоритетов, понимания того, что работает, повышения степени информированности общественности и оказания содействия в проведении реформ. В тех секторах, в которых отмечается дублирование при оказании поддержки со стороны нескольких организаций, ПРООН следует инициировать развитие партнерских отношений в целях проведения периодических оценок честности и неподкупности на секторальном уровне.

83. ПРООН следует пересмотреть свои инструменты и методы сбора данных по вопросам, имеющим отношение к борьбе с коррупцией и обеспечению подотчетности. ПРООН следует более широко использовать стратегический подход при оказании содействия в формировании данных в целях проведения пропагандистской и информационно-разъяснительной работы по вопросам, имеющим отношение к борьбе с коррупцией и обеспечению подотчетности. Вместо проведения исследований по вопросам восприятия ПРООН должна обеспечить разработку и использование практически применимых и необходимых инструментов оценки и мониторинга степени коррупционного риска.

Рекомендация 4. Расширить поддержку реализуемым на местном уровне инициативам, направленным на усиление подотчетности со стороны потребления, в частности в отношении доступа к информации, и инициативам по проблематике социальной ответственности.

84. Оказание услуг на местном уровне на основе принципов прозрачности и подотчетности продолжает создавать проблемы. ПРООН внесла значительный вклад в повышение степени подотчетности со стороны потребления на национальном и местном уровнях путем оказания содействия в обеспечении доступа к информации и формировании механизмов участия граждан в развитии на местном уровне. По мере продвижения вперед ПРООН следует сосредоточить внимание на предоставлении жизнеспособных моделей в целях повышения степени подотчетности на местном уровне, оказания содействия процессам совершенствования систем местного самоуправления и повышения качества услуг и расширить масштабы своих антикоррупционных инициатив на местном уровне.

Рекомендация 5. Продолжить укрепление глобальных и региональных проектов по борьбе с коррупцией в целях оказания содействия в реализации страновых программ и обеспечения возможностей для внесения ПРООН своего вклада в проведение политических дискуссий и пропагандистских мероприятий на региональном и глобальном уровнях. Глобальные и региональные проекты должны использоваться для расширения основных потоков программной поддержки на страновом уровне.

85. Реализуемые на глобальном и региональном уровнях проекты по борьбе с коррупцией приумножают эффект, достигаемый ПРООН за счет осуществления своих страновых программ. ПРООН следует рассмотреть вопрос о выделении дополнительных ресурсов для реализации проектов по борьбе с коррупцией на глобальном и региональном уровнях. При важности оказания поддержки страновым отделениям в деле развития национального институционального потенциала следует рассмотреть возможность использования глобальных и региональных проектов для поощрения новых подходов и секторальных антикоррупционных инициатив. Необходимо повысить эффективность реализуемых на глобальном и региональном уровнях проектов для удовлетворения потребностей в разработке и осуществлении программ стран со средним уровнем дохода.

Рекомендация 6. Активизировать работу по мобилизации финансовых ресурсов для оказания поддержки в борьбе с коррупцией, предоставив содействие по отдельным направлениям инициатив в сфере борьбы с коррупцией и обеспечения подотчетности.

86. В качестве метода получения доступа к дополнительным каналам финансирования необходимо обеспечить, чтобы подход ПРООН к вопросам мобилизации финансовых ресурсов предполагал учет возможностей увязки вопросов борьбы с коррупцией и обеспечения подотчетности и прозрачности с проблематикой оказания социальных услуг и развития.

Рекомендация 7. Укреплять кадровый потенциал на глобальном и региональном уровнях для удовлетворения потребностей в адаптированных политических программах и технических услугах для целей разработки и осуществления программ по борьбе с коррупцией.

87. Структурный обзор ПРООН позволил консолидировать институциональные механизмы и оптимизировать штатные должности в центральных учреждениях и

региональных центрах. С учетом приверженности ПРООН курсу на достижение цели 16 в области устойчивого развития и осуществление глобальной повестки дня по борьбе с коррупцией важнейшую роль играет наличие у ПРООН необходимого кадрового потенциала на глобальном и региональном уровнях. Кадровый потенциал в региональных центрах имеет решающее значение для поддержки меньших по размеру страновых отделений. Следует рассмотреть вопрос об увеличении численности сотрудников, обладающих опытом в сфере борьбы с коррупцией, в центральных учреждениях и региональных центрах.
