



# UNODC

Управление Организации Объединенных Наций  
по наркотикам и преступности

Конвенция Организации Объединенных Наций  
против коррупции

## Стратегия планирования антикоррупционных защитных мер при проведении крупных публичных мероприятий

© Организация Объединенных Наций, октябрь 2013 года. Все права защищены во всех странах мира.

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означает выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Содержащиеся в настоящей публикации унифицированные указатели ресурсов и ссылки на интернет-сайты указаны для удобства читателей и являются действительными на момент издания публикации. Организация Объединенных Наций не несет ответственности за сохранение достоверности этой информации, равно как и за содержание любого внешнего веб-сайта.

Текст настоящего издания не является официальным переводом.

Подготовка к изданию: Секция английского языка и издательских и библиотечных услуг, Отделение Организации Объединенных Наций в Вене.

УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО НАРКОТИКАМ И ПРЕСТУПНОСТИ  
Вена

Конвенция Организации Объединенных Наций  
против коррупции:

Стратегия планирования антикоррупционных  
защитных мер при проведении крупных  
публичных мероприятий



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
Нью-Йорк, 2013 год



# Предисловие

Массовые мероприятия, такие как крупные спортивные и культурные события, объединяют людей и создают атмосферу праздника. Мировые лидеры проводят политические встречи на высоком уровне для решения наиболее срочных вопросов, с которыми сегодня сталкиваются наши страны и экономические системы.

Но крупные публичные мероприятия также связаны с коррупционными рисками. Организация массовых мероприятий включает в себя комплексную логистику, жесткие временные рамки и значительное государственное финансирование, а следовательно, дает возможность совершения недобросовестных действий.

Потенциал для использования ситуации в личных целях есть даже в странах и городах, где для борьбы с коррупцией существует хорошо развитая система правового регулирования.

Чтобы помочь организаторам распознавать, оценивать риски и управлять ими, необходимы целенаправленные действия.

Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), руководствуясь принципами Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, разработало настоящее руководство, содержащее ряд практических мер по противодействию угрозе коррупции.

Конвенция предлагает комплексную систему разработки и внедрения антикоррупционных защитных мер в области высокого риска, создаваемой организацией крупных публичных мероприятий. Настоящее руководство содержит ссылки на соответствующие положения Конвенции и изложение примеров практики по успешному предотвращению рисков и управлению ими.

Описанные в настоящем руководстве практические меры начинаются с рекомендации организаторам крупных публичных мероприятий провести комплексную стратегическую оценку рисков на этапе планирования, используя в качестве отправной точки Перечень вопросов по предотвращению коррупции, разработанный УНП ООН.

Проведение комплексной оценки риска на ранних этапах планирования позволяет организаторам мероприятия определить степень подверженности рискам, а также разработать и внедрить эффективный план действий по противодействию им.

Я призываю государства-участники взять на себя лидирующую роль и помочь добиться того, чтобы крупные публичные мероприятия, начиная с подбора персонала и закупок и заканчивая спонсорской поддержкой и рекламой, были организованы с соответствующей их уровню открытостью, честностью и неподкупностью. Крупные публичные мероприятия запоминаются надолго; давайте же вместе сделаем так, чтобы запомнились перемены к лучшему.



Юрий Федотов  
Исполнительный директор  
Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности



# Выражение признательности

Настоящее руководство разработано в рамках проекта, который осуществляется Отделом коррупции и экономических преступлений Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) в соответствии с Тематической программой действий по борьбе с коррупцией, экономическими преступлениями и преступлениями, связанными с подделкой личных документов (2012–2015 годы).

УНП ООН выражает признательность г-ну Ивонну Дандуранду за существенный вклад в составление настоящего руководства. УНП ООН также глубоко признательно следующим лицам, которые поделились своими знаниями и опытом при разработке настоящего руководства:

г-н Габриэль Тамину Адуда, Комиссия по экономическим и финансовым преступлениям, Нигерия; г-н Э.С. Агбана, Постоянное представительство Нигерии при Организации Объединенных Наций (Вена); г-жа Элис Ан, Постоянное представительство Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций (Вена); г-жа Гемма Айолфи, компания АВВ Asea Boveri Ltd.; г-н Халифа Сулейман Алабдулла, Государство Катар; г-н Салим Сауд аль Хабси, Постоянное представительство Султаната Оман при Организации Объединенных Наций (Вена); г-н Махмуд аль Хасни, Постоянное представительство Султаната Оман при Организации Объединенных Наций (Вена); г-н Хамис Салим аль Халили, Султанат Оман; г-н Салих Али аль Маруки, Министерство юстиции, Султанат Оман; г-н Абдулла Мохаммед аль Малки, Прокуратура, Государство Катар; г-н Абдулла Нассер аль Недаби, Орган государственного аудита, Султанат Оман; г-н Энди Баутиста, Президентская комиссия по добросовестному управлению, Филиппины; г-н Свен Биерманн, Школа управления Гумбольдта–Виадриана; г-жа Майта В.Чан-Гонзага, Президентская комиссия по добросовестному управлению, Филиппины; г-н Альберто Контаретти, Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ); г-н Джеффри Круикшанкс, Генеральный консультант и начальник отдела корпоративного регулирования и контроля, компания Deutsche Post DHL; г-н Ахмед Х. Дахам, Постоянное представительство Султаната Оман при Организации Объединенных Наций (Вена); г-н Кит Т. Дарси, Ассоциация должностных лиц, отвечающих за соблюдение норм поведения и соответствия; г-жа Марта Доу, Университет Фрейзер Вэлли, Канада; г-н Алексей Дронов, Постоянное представительство Российской Федерации при международных организациях (Вена); г-н Рене Фазель, Международная федерация хоккея; г-жа Хелле Бьорнсков Фишер, компания Carlsberg A/S; г-жа Мэрианн Фогарти, компания MasterCard Worldwide;

г-жа Биргит Форстниг-Эррат, компания Siemens AG; г-н Жень Юэ, Главный отдел Национального управления по предупреждению коррупции, Китай; г-н Иен Хорсман-Севелл, компания G4S Major Events; г-н Пантелис Иконому, координатор по ядерной безопасности МАГАТЭ на Олимпийских играх «Афины-2004»; г-н Уилл Кинан, Международный Олимпийский комитет; г-н Пол Кималу, Комиссия по этике и противодействию коррупции, Кения; г-н Санджай Кумар Сингх, Центральное бюро расследований, Индия; Ее Превосходительство Мария О. Лаосе, Постоянное представительство Нигерии при Организации Объединенных Наций (Вена); г-н Фредерик Лорд, бывший офицер Интерпола; г-н Кайо Магри, Институт этики, Бразилия; г-н Линда Мти, Местный оргкомитет ФИФА Чемпионата мира 2010 года, Южная Африка; Самира Мусаева, ЮНСИТРАЛ; г-жа Марианна Нитш, компания General Electric; г-н Экпо Нта, Независимая комиссия по коррупции и прочим преступлениям, связанным с коррупцией, Нигерия; г-н Кристиаан Поортман, Инициатива по обеспечению открытости в строительном секторе (CoST); г-н Вагнер Роса да Силва, Управление генерального контролера, Бразилия; г-жа Бетина Саруе, Институт этики, Бразилия; г-жа Сильвия Шенк, организация «Трансперенси интернэшнл»; г-н Брюс Стротерс, компания Coca-Cola; г-н Николас Симани, Комиссия по этике и противодействию коррупции, Кения; г-жа Роберта Солис Рибейро, Управление генерального контролера, Бразилия; г-н Ван Сюйцзе, Главный отдел муниципального управления по предупреждению коррупции в Шанхае, Китай; г-н Джонатан Уайнер, компания APCO Worldwide.

УНП ООН выражает признательность правительству Российской Федерации за средства, щедро предоставленные на разработку настоящего руководства.



# Содержание

Предисловие .....	iii
Выражение признательности .....	v
Резюме .....	ix
Введение .....	1
I. Особые трудности, связанные с организацией крупных мероприятий, и их влияние на предупреждение коррупции .....	3
II. Общая политика и практика предупреждения и противодействия коррупции .....	7
III. Набор, отбор и подготовка персонала .....	23
IV. Управление финансами .....	29
V. Публичные закупки .....	35
VI. Основная инфраструктура и строительство .....	43
VII. Инфраструктура системы безопасности .....	49
VIII. Вовлечение частного сектора .....	55
IX. Выявление коррупции и правоохранительная деятельность .....	65
X. Роль международных организаций, ответственных за крупные мероприятия .....	69
XI. Роль органов по противодействию коррупции в отношении крупных мероприятий .....	71
XII. Заключение .....	75
Приложение. Контрольный перечень вопросов по предупреждению коррупции при организации крупного публичного мероприятия .....	77



# Резюме

Организация таких крупных публичных мероприятий, как международные спортивные, культурные или политические мероприятия высокого уровня, сопряжены с высоким риском коррупции. В основном это связано с тем, что такие мероприятия требуют значительных ресурсов и больших средств, а также проведения сложных логистических мероприятий в крайне сжатые сроки. Недостаточная эффективность проводимой в принимающей стране политики противодействия коррупции и имеющихся систем может повысить данный риск. Даже при наличии эффективной политики и систем организация крупного мероприятия открывает новые возможности для коррупции и требует целенаправленных действий по выявлению, оценке и управлению данным дополнительным риском. Во всех возможных случаях организация крупного мероприятия позволяет продемонстрировать действенность ключевых мер по предупреждению коррупции и добиться положительных результатов в обеспечении честности и неподкупности при реализации крупных проектов в публичном секторе.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК или Конвенция) представляет собой универсальный механизм для разработки и реализации антикоррупционных защитных мер в условиях повышенного риска, возникающего при организации крупного публичного мероприятия. Настоящее руководство ссылается на соответствующие положения Конвенции и определяет некоторые эффективные мероприятия по предупреждению коррупции, применимые к различным аспектам организации крупного мероприятия. Предполагается, что государства – участники Конвенции «стремятся периодически проводить оценку соответствующих административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней» (пункт 3 статьи 5). Государствам-участникам рекомендуется оценить, особенно если они собираются принимать у себя крупные международные мероприятия, достаточность существующих правовых механизмов и административных процедур для контроля сложных операций и расходования публичных средств, которые обычно используются в таких мероприятиях.

В ходе обсуждений, которые проводились во время совещания Группы экспертов<sup>1</sup>, однозначно подчеркивалась необходимость стратегического подхода к управлению рисками для предупреждения коррупции в ходе организации крупного мероприятия. В данном руководстве рассматриваются отдельные составляющие такого подхода к снижению риска. Однако в основе такого подхода лежит надлежащая оценка риска коррупции, связанного с каждым из основных аспектов организации планового крупного мероприятия.

Следует разработать инструмент оценки риска коррупции для оказания содействия различным ведомствам, правительствам и другим заинтересованным субъектам, участвующим

<sup>1</sup> С 4 по 6 июня 2012 года в Вене было проведено совещание Международной группы экспертов, посвященное рассмотрению предварительных результатов, обмену опытом и определению передовой практики.

щим в тендерном процессе или в организации крупного международного мероприятия. При этом в качестве отправного пункта был разработан «контрольный перечень вопросов», с помощью которого данные заинтересованные субъекты могут проверить готовность и способность предотвращать и выявлять коррупцию, а также противодействовать ей, обеспечивая при этом успешную организацию мероприятия.

## Особые трудности, связанные с организацией крупных мероприятий, и их влияние на предупреждение коррупции

Организация широко разрекламированного и ожидаемого во всем мире крупного публичного мероприятия связана с высокими затратами. Любая неудача влечет финансовые, экономические и политические последствия как для ответственного ведомства, так и для спонсоров и соответствующей страны. Кроме того, политический характер таких мероприятий или придание им политического характера может создавать условия повышенного риска, способствующие коррупции. Исключительность данных мероприятий повышает вероятность ослабления или несоблюдения правил и стандартных процедур. Нехватка времени может затруднить действие и снизить эффективность существующих механизмов контроля, аудита и отчетности. Как следствие, может отсутствовать необходимый независимый надзор за деятельностью, а также открытость и надлежащий контроль за распределением публичных средств.

Организация крупных мероприятий часто поручается специальной группе или ведомству, которое не всегда вписывается в структуры и процессы управления, существующие в публичном секторе. Это может создать проблемы в управлении, которые негативно скажутся на действенности, открытости и отчетности. Относительная неопытность группы в сфере организации такого крупномасштабного мероприятия увеличивает риск коррупции, поскольку чрезмерную ответственность, полномочия и средства могут получить организаторы мероприятия, которые не всегда обладают необходимыми управленческими и организационными навыками. В итоге процессы принятия решений, реализации и контроля, от которых зависит управление организацией крупного мероприятия, могут перестать соответствовать общепринятой практике.

Еще одним фактором, который прямо или косвенно увеличивает уязвимость, является тот факт, что крупные мероприятия обычно требуют приема на работу и подготовки большого числа персонала, а также надзора за ним. В частности, это касается тех ситуаций, когда инфраструктура управления персоналом, на которую полагаются ответственные ведомства, является новой, непроверенной или даже временной. Аналогичным образом, крупномасштабная деятельность по закупкам и заключению договоров, которая осуществляется в рамках организации крупного мероприятия, может стать проверкой на прочность и действенность существующей практики, процедур и правил осуществления закупок и приводить к тому, что та или иная организация будет обходить установившиеся процедуры закупок и процессы проведения тендеров.

## Основные составляющие подхода к снижению риска коррупции

Государства – участники Конвенции обязаны разрабатывать и осуществлять или проводить эффективную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества, отражающую принципы правопорядка и поощряющую разумное, ответственное и открытое управление публичными делами и публичным имуществом (пункт 1 статьи 5). В отношении организации крупных публичных мероприятий это может заключаться в принятии временного или постоянно действующего законодательства или правил для обеспечения организации крупного мероприятия, создании новых ведомств, определении соответствующих предписаний компетентных публичных органов или распределении задач и ответственности между публичными и частными партнерами. В идеале ответственность за общую организацию крупного мероприятия возлагается на один Орган (далее «Орган»).

В отношении организации крупного мероприятия предупреждение коррупции заведомо упрощается, если Орган может полагаться на надежные внутригосударственные законы по противодействию коррупции и другие механизмы предупреждения коррупции в публичном секторе. Если таких внутригосударственных механизмов не существует или они не соответствуют требованиям, организация крупного мероприятия может предоставить возможность наглядно продемонстрировать какие-то новые и действенные стратегии противодействия коррупции. Государство-член может разработать и принять основу специальной политики для организации крупных мероприятий, в том числе при участии своего Органа по противодействию коррупции. Данная регулярно обновляемая основа могла бы включать в себя полученный практический опыт и передовую практику, которые надлежит соблюдать при организации мероприятий в дальнейшем.

Орган должен иметь четкое юридическое предписание и эффективную, открытую и подотчетную систему управления. Он должен иметь возможность управлять всем процессом организации и поэтапного проведения крупного мероприятия, включая возможность надзора, чтобы контролировать движение и расходование публичных средств, следить за эффективностью подготовительной работы и разработкой необходимой инфраструктуры и проверять основные решения, принятые Органом или от его имени. Если ответственность за данные надзорные функции закрепляется за существующими правительственными департаментами или ведомствами, должны быть четко определены соответствующие обязанности каждого учреждения/ведомства и предусмотрены действенные механизмы координации и сотрудничества между ними.

Для успешной организации крупного мероприятия, не затронутого коррупцией, требуется компетентная и ответственная руководящая группа. Порядок отбора и назначения лиц, ответственных за руководство такой группой, должен быть безупречным. Они должны вводить в действие и контролировать эффективную стратегию управления риском коррупции и нести ответственность за все основные решения, принимаемые в отношении риска коррупции. Они должны иметь возможность препятствовать неприемлемому политическому вмешательству или иному неправомерному давлению и быть в состоянии снижать риск коррупции в рамках более широкой стратегии управления рисками. Руководящая группа должна задавать тон всей организации и формировать культуру честности и неподкупности, в которой подкуп и коррупция являются неприемлемыми.

Органу следует разработать собственную политику и правила противодействия коррупции и обеспечить понимание, реализацию и соблюдение данных политики и правил на протяжении всего процесса организации. Если Орган создан посредством специального законодательства, в этом законодательстве должны быть указаны правила и стандарты противодействия коррупции, которым подчиняется Орган. В рамках Органа также следует создать центр ответственности на высоком уровне для оценки, планирования и контроля противодействия коррупции. Центр ответственности должен координировать деятельность Органа по противодействию коррупции с деятельностью других заинтересованных субъектов.

## Оценка риска

Международные организации, ответственные за крупные мероприятия, обычно требуют от организаций, которые претендуют на право проведения мероприятия, представить стратегию оценки и снижения рисков. После официального утверждения цели предупреждения коррупции или проведения «свободного от коррупции» мероприятия данное обязательство должно быть отражено в эффективных стратегиях, чтобы оценить риск мошенничества и коррупции, разработать и осуществить соответствующие мероприятия по снижению риска, а также отследить их воздействие.

Крайне важно, чтобы Орган как можно скорее приступил к надлежащей оценке имеющегося риска коррупции и далее регулярно проводил такую оценку. Каждый Орган сталкивается со множеством рисков внешнего и внутреннего происхождения. Оценка риска

представляет собой активный и повторяющийся процесс, с помощью которого Орган может определять и оценивать риски, угрожающие достижению его целей, включая риск коррупции и мошенничества. На основе такой оценки определяется способ управления рисками. При оценке риска коррупции и определении приемлемого уровня риска Органу важно осознавать не только вероятность возникновения коррупции, но и финансовые последствия в случае ее возникновения. Самое главное – регулярно актуализировать оценку с целью выявления рисков, которые не удалось снизить, или вновь возникающих рисков.

Следует отдавать предпочтение стратегии сотрудничества при оценке и снижении риска коррупции. Необходимо предусмотреть процесс, обеспечивающий понимание связанных с коррупцией рисков всеми заинтересованными субъектами, готовность заинтересованных субъектов разделить ответственность за снижение риска и понимание ими соответствующих обязанностей.

С учетом конкретных целей и направленности оценки риска коррупции может быть полезно проводить такую оценку в виде отдельного мероприятия. Тем не менее действенным или целесообразным может быть проведение оценки риска коррупции в рамках более широких мер по оценке и снижению риска, в том числе, например, риска возникновения различных видов ответственности, неконтролируемого роста затрат, мошенничества и задержек в предоставлении инфраструктуры или оборудования, необходимого для мероприятия. Интегрированные и комплексные стратегии и процессы управления рисками могут быть весьма действенными.

## Снижение риска

Общая стратегия снижения риска Органа должна включать меры по снижению риска коррупции. Предупреждение коррупции должно быть включено в более широкую стратегию управления рисками для инициативы в целом, и в нем должны активно участвовать все основные заинтересованные субъекты. С точки зрения управления мероприятием основополагающей предпосылкой общего успеха мероприятия являются разработка, контроль и постоянное совершенствование надлежащего плана управления рисками.

После определения и оценки рисков коррупции Орган должен предпринять шаги по управлению данными рисками или их снижению. Должны быть предусмотрены эффективные меры, позволяющие свести к минимуму вероятность возникновения коррупции и увеличить возможность ее выявления. Снижение рисков коррупции включает определение ряда имеющихся возможностей по их снижению, выбор наиболее эффективных способов, подготовку и реализацию плана по снижению риска. Обычно для этого требуется пересмотреть существующие механизмы контроля (средства надзора, системы, политику и процедуры), ввести новые механизмы контроля, отказаться от неэффективных механизмов контроля и ввести новые способы выявления и противодействия коррупционным действиям. Деятельность по контролю представляет собой действия, установленные посредством политики и процедур, которые выполняются на всех уровнях Органа для снижения рисков, угрожающих достижению его целей.

С учетом публичного характера крупных мероприятий Органу может быть выгодно участие лиц и групп, не относящихся к государственному сектору. Конвенция (пункт 1 статьи 13) рекомендует такие меры, как обеспечение эффективного доступа к информации для населения, поддержка мероприятий по информированию населения, усиление открытости и участие населения в различных аспектах процесса принятия решений.

## Контроль за соблюдением требований

В составе Органа должно быть должностное лицо, отдельно отвечающее за осуществление надзора за процессами и деятельностью по соблюдению требований к противодействию коррупции, которое надлежащим образом спланировало конкретную деятельность по контролю, направленную на определение и управление рисками коррупции, включая

механизмы контроля, предназначенные для устранения риска управления, которое отменяет существующие механизмы контроля, и риска коррупции третьих лиц.

На самом высоком уровне Органа контроль за соблюдением требований также включает: контроль результатов внутреннего и внешнего аудита; рассмотрение и проведение контрольных мероприятий по заявлениям и сообщениям о мошенничестве или коррупции; рассмотрение применяемой политики и практики бухгалтерского учета и контроль внесения изменений в данную политику; и оценку адекватности процедур по противодействию коррупции, особенно в сферах повышенного риска. Орган должен периодически проверять свои меры по противодействию коррупции и предотвращению риска, надлежащим образом оформлять результаты таких проверок и принимать необходимые корректировочные меры.

## Публичная отчетность и открытость

Конвенция (статья 10) предусматривает несколько мер для усиления открытости в публичной администрации. Данные меры в целом следует применять и по отношению к Органу. Фактически обстоятельства, складывающихся вокруг организации крупного мероприятия, могут потребовать принятия дополнительных мер по информированию населения об организации такого ведомства, решениях, которые оно принимает, средствах, которыми оно управляет, контрактах, лицензиях и прочих предоставляемых ему преимуществах, а также о ходе работ по подготовке крупного мероприятия. Данная деятельность может включать предоставление информации о принятых мерах по предупреждению коррупции или мерах, принятых в ответ на конкретные случаи коррупции.

Многие страны уже ввели в силу законы и системы, обеспечивающие доступ к информации о публичной администрации. В данных странах часто имеется законодательство, гарантирующее право граждан на доступ к информации о публичной администрации, а также правила и процедуры, регулирующие такой доступ. Каждый Орган должен создать четкую политику и процедуры публичного доступа к информации и публичной отчетности обо всех существенных операциях. Это можно осуществить с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, а также защиты честности и неподкупности процессов закупки и проведения публичных торгов.

## Меры предосторожности в отношении партнеров, агентов, консультантов, лоббистов и политических деятелей

Организация крупных мероприятий предполагает заключение различных форм соглашений о партнерстве. Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен систематически принимать меры по обеспечению надлежащей проверки, предшествующей заключению таких соглашений, и проверять применение потенциальными партнерами политики и практики противодействия коррупции и их соответствие собственной политике и практике. Официальные соглашения о финансировании, протоколы и меморандумы о взаимопонимании необходимы и подлежат регулярным проверкам. Орган должен проверять имеющиеся у его партнеров механизмы контроля за соблюдением требований и документы о соблюдении требований. Органу следует без промедления расторгнуть любое партнерство или совместное предприятие с партнерами, практика и политика которых не соответствуют его собственным стандартам честности и неподкупности.

Орган должен провести и документально оформить надлежащую проверку до назначения агентов, консультантов или посредников и назначать их, только если они на договорной основе обязуются при организации мероприятия соблюдать политику противодействия коррупции, вести надлежащие книги и записи, доступные для проверки со стороны организаторов и их аудиторов, а также если они не подозреваются в участии в коррупционной деятельности. Следует устранять возможные коллизии интересов. Все сделки с агентами, консультантами или посредниками должны быть надлежащим образом оформлены, а любая компенсация, выплаченная им за оказание законных услуг, должна соответствовать характеру оказанных услуг.

Некоторые лица представляют более высокий риск коррупции. Это относится, например, к политическим деятелям (ПД), которые могут участвовать в организации крупного мероприятия. Политические деятели, обладающие значительными публичными функциями, представляют больший риск, поскольку их положение позволяет оказывать ненадлежащее влияние на решения в отношении крупных мероприятий или на свой персонал, закупки или управление финансами. Они представляют более высокий риск коррупции в силу наличия доступа к государственным счетам или средствам. Орган должен определить таких лиц и принять соответствующие меры по снижению риска.

## Набор, отбор и подготовка персонала

Крупные публичные мероприятия обычно требуют приема на работу большого числа персонала и управления им. Это делает Орган уязвимым не только в плане различных форм коррупции, но и с точки зрения приема на работу нежелательного или коррумпированного персонала, nepотизма и коллизий интересов. Все решения в отношении персонала по-прежнему должны приниматься исходя из таких критериев, как безупречность работы, беспристрастность и способности; также следует предусмотреть и соблюдать надлежащие процедуры отбора и продвижения.

Статья 7 (публичный сектор) КООНПК касается управления персоналом в рамках публичного сектора и основополагающих принципов действенности, открытости, честности и неподкупности. Это включает обеспечение преимущественной силы объективных критериев при приеме на работу публичных должностных лиц, а также возможности непрерывного обучения и справедливого вознаграждения, и условий работы персонала на государственной службе. Согласно требованиям Конвенции, государства-участники должны принимать меры по усилению открытости своей публичной администрации в отношении ее организации, функционирования, процессов принятия решений и/или других аспектов в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы. Меры по предупреждению коррупции в публичном секторе также включают защитные меры для публичной службы, обеспечивающие действенность, открытость и прием на работу на основе безупречности работы. Меры по предупреждению коррупции также включают применение кодексов поведения, раскрытие финансовой и иной информации и соответствующие дисциплинарные меры.

Если в отношении Органа действуют внутригосударственные законы, политика и процедуры, регулирующие управление персоналом в публичном секторе, их осуществлению должен отдаваться приоритет. Следует избегать любых отклонений от данной политики. Если внутригосударственные законы, политика и процедуры в данных сферах в отношении Органа непосредственно не действуют, последний должен разработать собственную политику и определить надлежащие меры и административные системы для обеспечения эффективного, открытого и подотчетного приема на работу, прохождения службы и продвижения по службе персонала, который необходим для достижения целей Органа. Надлежащая политика приема на работу должна быть предусмотрена уже на раннем этапе формирования персонала Органа.

## Недопущение коллизий интересов

В соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства государства – участники Конвенции должны «создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизий интересов» (пункт 4 статьи 7).

Органу рекомендуется применять обязательную систему раскрытия информации, действующую в отношении всех его руководителей и служащих, с целью предотвращения или выявления возможных несовместимостей и коллизий интересов. Органу следует требовать от публичных должностных лиц представлять соответствующим учреждениям декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия



интересов в отношении их функций в рамках процесса организации мероприятия<sup>2</sup>. Орган также должен располагать формальными процедурами, регулирующими движение персонала, вышедшего в отставку или на пенсию в те учреждения частного сектора, с которыми персонал имел деловые отношения во время службы в организациях, или для которых он может располагать конфиденциальной или коммерческой информацией, или в которых он может работать и оказывать влияние на своих прежних работодателей или коллег. Наконец, при взаимодействии с представителями правительственных ведомств Орган должен защитить себя от риска злоупотребления конфиденциальной информацией или иных попыток со стороны данных ведомств оказать предпочтение частным интересам в вопросе, который касается крупного мероприятия.

## Определение уязвимых должностей в рамках процесса организации мероприятия

Как указано в подпункте *b*) пункта 1 статьи 7 Конвенции в отношении публичного сектора, рекомендуется определять те должности и функции внутри и за пределами Органа, которые наиболее уязвимы или подвержены коррупции. После определения таких должностей можно принять практические меры по устранению их уязвимости и снижению связанных с ними рисков, включая: проверку успешных кандидатов перед назначением на должность, чтобы убедиться в том, что они уже продемонстрировали высокие стандарты поведения; особые сроки и условия службы для успешных кандидатов; и процедурные механизмы контроля, такие как оценка эффективности выполнения своих функций или ротация персонала, в качестве средств ограничения побуждающих стимулов для коррупции и последствий коррупции, возникающих вследствие продолжительного пребывания в должности.

Особые процедуры поддержки и надзора в отношении лиц, более уязвимых с точки зрения коррупции, включают регулярную аттестацию, предоставление конфиденциальных отчетов, регистрацию и представление декларации об участии, активах, представительских расходах и дарах, а также действенные процедуры по регулярному отслеживанию точности деклараций. Это может способствовать защите персонала от ненадлежащего влияния. В отношении особо важных функций может понадобиться изучить возможности отслеживать образ жизни некоторых ключевых должностных лиц.

## Кодексы поведения и дисциплинарные меры

Конвенция требует активного продвижения личных стандартов (неподкупность, честность и ответственность) и профессиональных обязанностей (правильное, беспристрастное, добросовестное и надлежащее выполнение своих публичных функций) среди всех публичных должностных лиц. Для этого публичным должностным лицам необходимо дать указания по поводу того, как следует себя вести в соответствии с данными стандартами, и по поводу ответственности, к которой они могут быть привлечены за свои действия и решения. Профессиональные кодексы поведения предусмотрены в пункте 2 статьи 8 Конвенции, согласно которому государства-участники стремятся применять «кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций».

Ожидается, что правительства установят кодексы поведения для публичных должностных лиц и разработают стандарты, действующие в отношении обязанностей и функций различных категорий гражданских служащих. Некоторые правительства приняли специальные кодексы поведения, предназначенные для конкретных секторов, таких как персонал, занятый публичными закупками, сотрудники судебных и правоохранительных органов. При наличии таких кодексов поведения и стандартов публичной службы они должны применяться и в отношении Органа. Данные стандарты подлежат пересмотру и переработке по мере необходимости с целью усиления их применения к организации мероприятия.

<sup>2</sup> См. пункт 5 статьи 8 КООНПК.

Конвенция также содействует принятию соответствующих дисциплинарных мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы поведения или стандарты. Дисциплинарные меры должны применяться справедливо и систематически каждый раз, когда в рамках Органа выявляются нарушения кодексов поведения или стандартов. Ввиду высокого публичного статуса крупных мероприятий возможны опасения вызвать негативный общественный резонанс в связи с такими случаями, но данные опасения никогда не должны препятствовать выполнению требования в отношении открытости в применении и исполнении существующих стандартов. В то же время Органу следует тесно сотрудничать со средствами массовой информации и разъяснять свою политику и практику, а также заручаться их поддержкой в объективном освещении различных мероприятий по предупреждению коррупции.

## Сообщение о коррупции должностными лицами

Ожидается, что правительства примут меры, содействующие сообщению публичными должностными лицами или представителями общественности о коррупционных деяниях или коллизиях интересов. Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции, является одной из приоритетных задач в антикоррупционной деятельности государств-участников. Пункт 4 статьи 8 Конвенции требует от государств-участников рассмотреть возможность «установления мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций».

Помимо любого механизма сообщения, созданного в соответствии с внутрисударственным законодательством, Орган должен создать собственные механизмы сообщения (например, горячую линию) и предусмотреть четкую политику и руководящие принципы работы с сообщениями и реагирования на них.

## Управление финансами

Конвенция требует от государств-участников принятия надлежащих мер по содействию открытости и отчетности в управлении публичными финансами, включая: *a)* процедуры утверждения национального бюджета; *b)* своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах; *c)* систему стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора; *d)* эффективные и действенные системы управления рисками и внутреннего контроля; и *e)* в надлежащих случаях, корректировку при несоблюдении установленных мер (пункт 2 статьи 9). Конвенция также подчеркивает необходимость предусмотреть меры, с тем чтобы обеспечить сохранность бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов, и воспрепятствовать фальсификации такой документации (пункт 3 статьи 9). Государства-участники могут достичь разных уровней соответствия любым из данных требований, поскольку они действуют в отношении публичного сектора в целом. Однако необходимо соблюдать крайние меры предосторожности при рассмотрении чрезвычайных обстоятельств и управлении крупными инвестициями, осуществлявшимися до, во время и после крупного мероприятия.

Орган должен уделять внимание механизмам строгого финансового контроля и надзора, которые необходимы для крупного мероприятия. Следует рассмотреть пять основных аспектов: структура и процесс отчетности при составлении бюджета и управлении финансами; честность и неподкупность составления бюджета и процесса финансового планирования; надежность механизмов финансового контроля; необходимость проведения частого и тщательного внутреннего и внешнего аудита; и важность точной, всеобъемлющей и открытой финансовой отчетности.

При составлении бюджета и финансовом планировании для крупного мероприятия возникает ряд особых трудностей. Сроки часто ограничены. Сметы и бюджеты часто основаны на неполной информации. Данные по ранее реализованным аналогичным проектам не всегда можно использовать в качестве основы для бюджетной сметы. Требования

мероприятия с самого начала могут быть не полностью определены и со временем могут претерпевать изменения. Необходимы подробные консультации с различными заинтересованными субъектами и партнерами (например, с принимающими городами, правительственными департаментами) с разными уровнями знаний и подготовленности, и данные консультации должны проводиться в относительно сжатые сроки.

Орган должен предусмотреть меры, обеспечивающие рациональное управление финансами в своей деятельности. Орган должен определить обязанности и процедуры при утверждении ассигнований и расходовании средств на всех уровнях. Орган должен принять и осуществлять политику и процедуры, относящиеся к тем сферам, в которых были выявлены существенные риски мошенничества, коррупции или иных нарушений, включая внутренний контроль, ведение отчетности, внешний аудит и надзор.

Орган должен предусмотреть жесткие меры, с тем чтобы обеспечить сохранность бухгалтерских записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов, и воспрепятствовать фальсификации такой документации. Орган должен проводить регулярную проверку и аудит своих внутренних систем контроля, особенно практики бухгалтерского учета и ведения отчетности, чтобы обеспечить их надлежащее оформление, выполнение и эффективность. Такие проверки и аудит должны проводиться экспертами, надлежащим образом подготовленными и способными выявить подозрительные сделки, случаи подкупа, возможное мошенничество и явные коллизии интересов. В рамках Органа может быть создан комитет по финансовому надзору высокого уровня.

На раннем этапе организации крупного мероприятия следует разработать план аудита, а для обеспечения полноты проведения данных аудитов необходимо предоставить достаточные ресурсы. Даже в странах, в которых имеются достаточные возможности для проведения публичного аудита, его необходимо запустить в действие как можно раньше. Важным фактором предупреждения коррупции является независимый надзор за деятельностью Органа. Внешний аудит, отвечающий требованиям строгих стандартов, должен проводиться регулярно, а не непосредственно после проведения крупного мероприятия. Аудиторские проверки по завершении проекта важны с точки зрения обеспечения отчетности и извлечения уроков, которые могут быть использованы в дальнейших инициативах, но, поскольку они проводятся после события, их применимость с точки зрения предупреждения коррупции в организации конкретного мероприятия является ограниченной.

Органу следует осознавать важность повышения открытости в основных решениях, влияющих на экономическую целесообразность мероприятия. Органу следует принять меры, обеспечивающие своевременное и точное предоставление финансовой отчетности публичным органам и общественности. Представление отчетов о финансовых аспектах любого перевода активов другим организациям или использования наследия, которое остается после мероприятия, должно продолжаться после проведения крупного мероприятия и окончательного оформления финансовой отчетности по проекту.

## Публичные закупки

Необходимо предусмотреть систему закупок, обеспечивающую своевременное приобретение товаров и услуг, позволяя при этом эффективно расходовать средства и избегать злоупотреблений в процессе закупок. Предупреждение коррупции при закупках обычно основано на создании структур закупок (делегирование полномочий, назначение видов отчетности и т. д.) и процесса закупок, который повышает действенность, сводя при этом к минимуму риск коррупции. Структура и процесс закупок должны снижать возможности для коррупции и повышать действенность, ограничивая несоблюдение процесса персоналом и контролировать закупки, не предусмотренные процессом.

Закупочная деятельность Органа обычно осуществляется в рамках более широкого контекста действующего законодательства и государственной политики. Орган должен вновь подтвердить существующую политику публичных закупок. Если существующие процессы

и критерии публичных закупок необходимо адаптировать к обстоятельствам, сложившимся вокруг организации крупного мероприятия, новые критерии должны быть объективными, открытыми и общедоступными. Передовая практика включает разработку набора средств политики и процедур, которые соответствуют целям мероприятия и могут обеспечить ожидаемые результаты в плане предоставления мест проведения, инфраструктуры и необходимых услуг.

Орган должен опубликовать правила публичных закупок, определяющие условия участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов. В частности, дефицит времени и требования к действенности и целесообразности ни в коем случае не должны ослаблять существующие процедуры, которые обеспечивают надлежащее документальное оформление решений о закупках и последующую проверку применения соответствующих правил и критериев.

Некоторые важные аспекты практики закупок, позволяющие предупредить коррупцию при организации крупных мероприятий, включают следующее: надежные механизмы контроля всех моментов тендерного процесса; специальный контроль закупок у одного поставщика; и разработку признаков мошенничества, которые могут указывать на мошенническую и коррупционную деятельность.

Закупки включают принятие дискреционных решений от имени организации. Лица, наделенные данным дискреционным полномочием, относятся к группе работников высокого риска, уязвимых с точки зрения коррупции. Для данной должности необходимо обеспечить более высокий уровень защиты от злоупотребления и определить конкретные уязвимые места.

Закупочная деятельность должна опираться на действенную политику и практику заключения договоров, а также надежный контроль, надзор и обеспечение исполнения договоров. Крупные мероприятия часто требуют наличия гибкой стратегии заключения договоров, которую можно использовать в условиях меняющихся требований, правильно распределяя риск между сторонами, управляя рисками наиболее эффективным способом и контролируя издержки. Помимо ясных, стандартизированных и действенных процедур управления договорами неотъемлемой частью деятельности по заключению договоров должно стать упреждающее управление рисками, включая риск коррупции.

Орган должен избегать сделок с подрядчиками и поставщиками, которые уличены или обоснованно подозреваются в даче взяток. Орган должен проводить надлежащую проверку при определении и оценке потенциальных подрядчиков. Он также должен контролировать важных подрядчиков и поставщиков, результаты их деятельности и финансовое состояние и иметь право на расторжение договорных соглашений в случае обнаружения фактов дачи взятки, вовлечения в коллизию интересов или несоблюдения условий договора с их стороны. Можно поощрять или требовать от подрядчиков соблюдения указанных мер предосторожности в рамках собственной цепочки поставок.

Информация обо всех договорах на закупки, включая личные данные поставщика и данные о предоставляемых услугах или товарах, а также о договорной цене, должна своевременно публиковаться. Следует проводить регулярный внутренний и внешний аудит всей закупочной деятельности Органа.

## Основная инфраструктура и строительство

Крупные мероприятия обычно требуют больших инвестиций в инфраструктуру, строительство объектов и/или модернизации существующих объектов и сооружений. Орган может использовать некоторые меры по снижению риска, чтобы снизить обычные риски, связанные с крупными проектами по строительству и развитию инфраструктуры, и свести к минимуму возможности для коррупции.

Во многих случаях Орган может принять решение о строительстве новой инфраструктуры посредством частных инвестиций. В этих ситуациях Орган должен по возможности

руководствоваться эффективной внутригосударственной политикой, чтобы стимулировать частные инвестиции в инфраструктуру, обеспечивая при этом конкуренцию между поставщиками публичных услуг или предупреждая злоупотребление монополистическими условиями в тех случаях, когда конкуренция невозможна<sup>3</sup>.

Ввиду большого масштаба большинства инфраструктурных проектов заинтересованные компании часто участвуют в процедурах отбора посредством специально созданных для этой цели консорциумов. Поэтому информация, запрашиваемая у членов консорциума тендерного процесса, должна относиться к консорциуму в целом, а также к отдельным его участникам. Процесс предварительного отбора должен включать тщательную проверку состава консорциума и его компаний-учредителей.

После рассмотрения различных факторов, включая требование Органа к успешному проведению крупного мероприятия и уровень риска, которому подвергаются компания, создаваемая для реализации проекта, прочие инвесторы и заемщики (а также того, в какой степени они способны и готовы взять на себя риск при приемлемых издержках), необходимо точно распределить риски между различными сторонами, участвующими в крупном инфраструктурном проекте. Адекватное и надлежащее распределение риска имеет существенное значение для снижения стоимости проекта и его успешного осуществления. При отсутствии надлежащего управления сам процесс проведения переговоров и согласований по распределению риска содержит риски коррупции, связанные с этим процессом. Некоторые участвующие компании или концессионеры могут пытаться получить необоснованные выгоды при распределении рисков незаконными средствами.

Альтернативы публичному финансированию часто играют некоторую роль в развитии инфраструктуры, необходимой для крупного мероприятия. Могут быть утверждены некоторые проекты с исключительно или преимущественно частными источниками финансирования (например, ссуды или вложения в акционерный капитал). Иногда публичные и частные инвестиции объединены в структурах, называемых «частно-государственные партнерства». Частно-государственные партнерства могут регулироваться законодательством или политикой, которая может либо не может применяться в отношении Органа. В любом случае Органу следует предусмотреть надлежащие меры, с тем чтобы обеспечить добросовестную конкуренцию между поставщиками публичных услуг или предупредить злоупотребление монополистическими условиями в тех случаях, когда конкуренция невозможна.

Частно-государственные партнерства обычно предполагают предоставление различных концессий и преимуществ. Это создает дополнительные риски коррупции, которые следует снижать с помощью строгой политики и процедур. Например, инфраструктурные проекты с частным финансированием могут включать концессии при строительстве и эксплуатации новых сооружений и систем инфраструктуры или при обслуживании, модернизации, расширении и эксплуатации существующих сооружений и систем инфраструктуры. Необходимо предусмотреть политику и точные руководящие принципы, определяющие виды концессий, которые могут быть предоставлены для различных видов инфраструктуры.

Соглашения, относящиеся к крупным строительным или инфраструктурным проектам, должны четко определять стандарты выполнения работ, соблюдение которых будет контролироваться и обеспечиваться Органом. В каждом соглашении должны быть четко указаны ответственность подрядчика или санкции, которые будут к нему применены в случае неисполнения или несоблюдения своего обязательства. Недостаточный или некомпетентный надзор за основными строительными или инфраструктурными проектами может создать массу возможностей для коррупции. Поэтому необходимо принять меры по обеспечению эффективного надзора за ходом проекта. В частности, все решения о внесении изменений или принятии отклонений от проектного задания, сроков или издержек должны проходить строгую проверку и утверждение.

<sup>3</sup>UNCITRAL (2003). *UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects*. [http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf) and UNCITRAL (2000). *UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*. <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/guide/pfip-e.pdf>

## Использование инфраструктуры после мероприятия и распоряжение активами

Учитывая, что организация крупного международного мероприятия обычно требует существенного объема публичных средств, принято планировать возможную передачу мест проведения инфраструктуры публичным властям для публичного использования. Переход к использованию объектов, оборудования и инфраструктуры, оставшихся после мероприятия, создает бесчисленные возможности для мошенничества и коррупции. Данный риск часто усугубляется неудовлетворительным планированием переходного периода, а также тем, что переходом зачастую руководит другая организация, а не Орган, который отвечал за мероприятие. Целесообразно с самого начала составить план будущего использования мест проведения и оборудования и перехода к их использованию после мероприятия. Довольно часто организационные комитеты крупного проекта предусматривают усовершенствование инфраструктуры местного сообщества или возможную передачу элементов благоустройства и инфраструктуры местной общественности по наследству. Данный вид передачи имущества по наследству создает собственный риск коррупции, который подлежит оценке, снижению и управлению.

## Инфраструктура системы безопасности

На операции по безопасности приходится одна из наиболее существенных составляющих затрат, связанных с организацией крупного мероприятия на своей территории. Они создают ряд возможностей для коррупции. Формирование персонала, необходимого для обеспечения безопасности крупного мероприятия, часто требует набора вневедомственной охраны, что делает договоры на оказание услуг по обеспечению безопасности высокозастрахованными и крайне выгодными. Кроме того, возросшее использование поставщиков услуг вневедомственной охраны создает дополнительные сложности со своевременным обменом информацией на этапе как планирования, так и оказания услуг по обеспечению безопасности. Ввиду своей уязвимости закупка и поставка инфраструктуры и услуг по обеспечению безопасности требует особого внимания. Одна из основных и очевидных особенностей закупок в сфере обеспечения безопасности заключается в необходимости соблюдения конфиденциальности и секретности в целях сохранения действенности и эффективности мер по обеспечению безопасности. Очевидно, что обнаружение точного содержания мер по обеспечению безопасности, предусмотренных для крупного мероприятия, может свести на нет данные меры. Закупка таких услуг может представлять особые трудности для Органа и соответствующих правоохранительных органов.

## Вовлечение частного сектора

Орган может сотрудничать с частным сектором, чтобы определить, каким рискам, связанным с коррупцией, подвержены предприятия и помочь предприятиям в управлении данными рисками. Определение общих рисков и угроз может помочь выработать ответные меры и способствовать целенаправленному сотрудничеству между Органом и соответствующими элементами частного сектора. Можно предусмотреть средства поощрения при применении передовой практики.

Статья 12 Конвенции предусматривает меры по предупреждению коррупции в частном секторе и содействию сотрудничеству между частным сектором и правоохранительными органами посредством повышения осведомленности, осознания и наращивания потенциала. Это включает обеспечение того, чтобы частные организации обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и чтобы счета и требуемые финансовые ведомости таких частных организаций подлежали применению надлежащих процедур аудита и сертификации. Поскольку в организации крупного мероприятия обычно участвуют множество представителей частного сектора, сотрудничество между Органом и соответствующими частными организациями имеет большое значение и может опираться на конкретные меры, как, например, те, что предусмотрены в пункте 2 статьи 12

Конвенции. Данные меры могут быть направлены на: поощрение использования добросовестной коммерческой практики в отношении между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и сторонами, отвечающими за организацию крупного мероприятия; подготовку коммерческих субъектов к осуществлению процессов закупок, заключению спонсорских соглашений и хозяйственных договоров с ведомством, отвечающим за организацию крупного мероприятия; предупреждение возникновения коллизий интересов; обеспечение открытости в рамках коммерческих предприятий, включая открытость идентификации юридических или физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций или управлению ими; и предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами или сторонами, отвечающим за организацию крупного публичного мероприятия.

С целью содействия формированию открытых, этических и готовых к сотрудничеству частно-государственных партнерств и свободной от коррупции культуры можно поощрять заключение соглашений (пактов) о соблюдении честности и неподкупности в отношениях между ключевыми заинтересованными субъектами. Можно применять отраслевой подход при работе с различными группами в разных отраслях (например, безопасность, здравоохранение, строительство, энергетика или транспорт) и поощрять их к формированию чувства совместной ответственности и профессиональной гордости за поддержание высокого уровня честности и неподкупности.

Организации гражданского общества могут играть важную роль в предупреждении коррупции. Перспективными направлениями стратегии предупреждения коррупции являются пакты о соблюдении честности и неподкупности и схожие механизмы контроля крупных мероприятий со стороны гражданского общества, особенно в отношении инфраструктурных проектов, закупок и прочей деятельности по заключению договоров.

## Предупреждение подкупа

Конвенция требует от государств-участников рассмотрения возможности принятия таких законодательных и других мер, которые позволяли бы не только предупредить подкуп публичных должностных лиц и подкуп в частном секторе, но и признать данные деяния в качестве уголовно наказуемых (статьи 15 и 21). В соответствии с некоторыми из этих законов коммерческая организация подлежит уголовному преследованию, если относящееся к ней лицо совершит подкуп другого лица, намереваясь получить или сохранить преимущество при осуществлении хозяйственной деятельности для данной организации (в соответствии со статьей 26). В настоящее время существует ряд примеров внутригосударственного законодательства, которые достигают данной цели, а также есть примеры конкретных указаний частному сектору относительно способов соблюдения требований данных законов.

Исходя из обязательств, предусмотренных законодательством стран, в которых осуществляется деятельность, компании должны принять и осуществлять строгую политику противодействия подкупу, включить данную политику в свои организационные структуры, назначить ответственность, а также разработать подробные планы осуществления. Еще большее внимание частным компаниям следует уделить необходимости наличия строгой и обоснованной политики и практики противодействия коррупции; это необходимо для того, чтобы иметь право претендовать на получение подрядов, связанных с крупными мероприятиями. Компаниям, которые ведут дела с Органом или какими-либо заинтересованными субъектами, участвующими в организации крупного мероприятия, может потребоваться взять на себя обязательство по осуществлению и обеспечению применения программы по борьбе с подкупом.

Орган также может стремиться к сотрудничеству и сотрудничать с профессиональными объединениями, союзами или ключевыми финансовыми учреждениями в сфере предупреждения коррупции.

## Спонсорская поддержка

Спонсорская поддержка заключается в предоставлении средств для мероприятия или группы в обмен на возможность использования торговой марки и рекламы или некоторые особые привилегии. Ценность спонсорской поддержки иногда сложно измерить. Например, оказание спонсорской помощи может использоваться в качестве уловки в целях подкупа или оказания ненадлежащего влияния. При оказании и получении спонсорской поддержки необходимо разработать и соблюдать определенную политику. Политика спонсорской поддержки должна обеспечивать выявление в процессе оценки любых фактических или возможных коллизий интересов, связанных с соглашением о спонсорской поддержке.

Орган должен располагать четким правовым основанием, позволяющим установить его права в отношении мероприятия и связанной с ним деятельностью и производством, а также надежной структурой для продажи и передачи различных прав спонсорам и партнерам. Орган также должен установить строгую и открытую политику, правила и процедуры в отношении предоставления и продажи возможностей оказания спонсорской поддержки, использования приглашений для высокопоставленных лиц и распространения билетов. Органу рекомендуется включить спонсорскую деятельность в свою политику и процессы оценки рисков и управления рисками. Данный инициативный подход может помочь Органу определить риски, связанные с заключением соглашений о спонсорской поддержке, виды вмешательства, которые можно рассмотреть в качестве способов устранения данных рисков, а также обязанности и сроки конкретных действий.

В случае участия брокеров по спонсорской поддержке рекомендуется описать обстоятельства, при которых организация будет иметь дело с брокером по спонсорской поддержке, и вид комиссионной схемы, которая будет принята. Органу также рекомендуется указать подразделения и штатные должности, которые имеют специальные полномочия на участие в процессе управления спонсорской поддержкой, и зафиксировать их функции и обязанности. Наконец, в политике Органа должно быть установлено, что ни один из его служащих не вправе пытаться получить, получать или давать повод для подозрений в получении личной выгоды от спонсорской поддержки и что любой взнос, полученный от спонсора, должен направляться в ведомство, а не непосредственно лицу, и должен считаться выгодой для ведомства, а не для лица.

Соглашения о спонсорской поддержке следует фиксировать в письменной форме и тщательно контролировать. Ответственность и отчетность за управление соглашениями о спонсорской поддержке должны быть четко определены. Можно разработать планы управления спонсорской поддержкой, действующие в отношении всех спонсоров, связанных с крупным мероприятием. Могут потребоваться специальные планы управления для более крупных видов спонсорской поддержки. Важно создать и поддерживать информацию, касающуюся каждого соглашения о спонсорской поддержке, включая ожидания и цели Органа, этические требования, выгоды для спонсора, руководящие принципы оказания спонсорской поддержки и критерии оценки успешности спонсорской поддержки.

Орган также может продемонстрировать открытость, освещая критерии пригодности спонсоров, надлежащий формат предложений спонсоров, способы отбора спонсоров и информацию о конкретных возможностях спонсорской поддержки по мере их появления, указывая срок подачи предложений, а также должностное лицо и специальное контактное лицо.

В феврале 2012 года Рабочая группа Глобального договора Организации Объединенных Наций (ГДООН) по 10-му принципу «Противодействие коррупции» учредила международную целевую группу в составе нескольких заинтересованных субъектов с целью разработки руководства для компаний в отношении спонсорской поддержки в спорте и представительских мероприятий, относящихся к спорту. Руководство, которое будет выпущено в декабре 2013 года, призвано предоставить компаниям всех размеров руководящие принципы, которые можно открыто и ответственно применять на практике в отношении спонсорской поддержки в спорте и представительских мероприятий, относящихся к спорту, с тем чтобы устранить основные риски коррупции.



## Права на трансляцию

Продажа прав на трансляцию зачастую является основным источником поступлений для организаторов крупных мероприятий. Учитывая огромные поступления, связанные с продажей прав на трансляцию многих крупных мероприятий, особенно спортивных, важно предусмотреть надежный, справедливый и хорошо управляемый процесс распределения и продажи данных прав и получения дохода от такой продажи по справедливой стоимости. Процесс конкуренции и процесс согласования договорных условий отличаются сложностью, а также уязвимостью с точки зрения коррупции.

## Выявление коррупции и правоохранительная деятельность

Чтобы обеспечить действенность мер по предупреждению коррупции, их необходимо дополнить действенными мерами, предусмотренными в главе III КООНПК, для криминализации, уголовного преследования и применения санкций в отношении коррупции, включая коррупцию в частном секторе (статьи 21–22). Эффективное применение мер противодействия коррупции требует наличия механизмов, способствующих сообщению информации о коррупции, таких как защита лиц, сообщающих о фактах коррупции (статья 33), правила защиты свидетелей (статья 32) и меры, способствующие сотрудничеству между национальными органами и частным сектором (статья 39). Также непосредственно относящимися к делу являются меры, предупреждающие воспрепятствование осуществлению правосудия (статья 25), и меры, обеспечивающие привлечение юридических лиц к ответственности за коррупционные деяния или мошенничество (статья 26).

Орган не несет непосредственную ответственность за правоохранительную деятельность, но обязан сотрудничать с правоохранительными органами в выявлении, расследовании и уголовном преследовании мошеннических или коррупционных деяний.

Орган должен рассмотреть имеющиеся механизмы получения, контроля и расследования жалоб по поводу предполагаемого мошенничества и коррупции в закупках.

Орган должен иметь адекватно обеспеченное ресурсами подразделение, сообщающее о фактах коррупции на самом высоком организационном уровне. Целенаправленное соблюдение конфиденциальности является ключевым фактором, способствующим тому, чтобы служащие и прочие деловые партнеры сообщали организации о подозрениях в коррупции. Следует предусмотреть процессы, обеспечивающие максимальную степень конфиденциальности, включая горячие линии, передачу информации с доступом по служебной необходимости, и меры по защите установления личности.

## Роль международных организаций, ответственных за крупные мероприятия

Международные организации, ответственные за крупные мероприятия, играют важную роль в предупреждении коррупции. Они могут установить меры противодействия коррупции в своих уставах, учредительных документах, кодексах поведения для участников, процессах принятия решений и рабочих процедурах. Они могут поощрять и требовать соблюдения надлежащей проверки и открытости со стороны своих участников и сторон, ответственных за организацию крупных мероприятий. Они могут официально утвердить честность, неподкупность и открытость в составе своих основных ценностей и продвигать их в рамках своих связей с общественностью и образовательных инициатив.

Недавно созданный Орган может столкнуться с трудностями при принятии заблаговременных мер по предупреждению коррупции. Поэтому международные организации, ответственные за крупные мероприятия, должны оказать содействие национальным/местным организациям на начальном этапе оценки риска и при осуществлении планирования действий по предупреждению коррупции. Им также следует рассмотреть возможность требовать, чтобы организации, претендующие на проведение мероприятия, при-

нимали меры по предупреждению коррупции. Поскольку международные организации выступают постоянным звеном в структуре регулярной организации крупных мероприятий, они могут систематизировать передовую практику и разрабатывать на ее основе руководящие принципы и политику, действующие в отношении всех крупных мероприятий, которые организуются от их имени или при их спонсорской поддержке.

## Роль органов по противодействию коррупции в отношении крупных мероприятий

В соответствии с требованиями Конвенции государства-участники должны обеспечить наличие органа или органов, ответственных за меры по предупреждению коррупции и, в частности, за формирование и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции (пункт 1 статьи 6). В рамках этого общего предписания данные органы могут оказать содействие в предупреждении коррупции при организации крупных мероприятий и в распространении знаний по вопросам предупреждения коррупции.

В большинстве юрисдикций, создавших специализированный орган по противодействию коррупции, в задачу данного органа входит распространение информации о противодействии коррупции и осуществление целенаправленной деятельности по информированию о таком противодействии. Такие органы накапливают передовую практику противодействия коррупции и поэтому могут помочь в сборе и распространении информации и руководящих принципов противодействия коррупции во время организации крупных мероприятий.

Роль и полномочия органов по противодействию коррупции по отношению к Органу должны быть четкими и неконфликтными. Законные полномочия данных органов по отношению друг к другу должны быть точно установлены. Обязательство ведомства (и его руководителей) сотрудничать с органами по противодействию коррупции должно быть установлено в предписании самого ведомства. Фактически данные органы могут служить средством содействия в оценке риска коррупции и разработке стратегии противодействия коррупции в отношении организации крупных мероприятий.

## Заключение

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции создает необходимую основу для снижения риска коррупции во время организации крупных международных мероприятий. Имеющийся опыт показывает, что предупреждение коррупции возможно даже в условиях повышенного риска, которые возникают при организации крупных мероприятий. Некоторые характерные особенности данных ситуаций повышают риск коррупции, но многие стратегии уже доказали свою эффективность в снижении данного риска.

Крупные международные мероприятия обычно оставляют после себя наследие для принимающих стран или городов, в которых они проводятся. Уделяя должное внимание противодействию коррупции, крупное мероприятие фактически служит наглядным примером пользы, которую более высокий уровень открытости, честности и неподкупности может принести любой крупной публичной инициативе. Поэтому важно рассматривать крупное мероприятие как исключительную возможность для получения опыта в деятельности по противодействию коррупции.

# Введение

Организация таких крупных публичных мероприятий, как международные спортивные, культурные или политические мероприятия высокого уровня, связаны с высоким риском коррупции. В основном это вызвано тем, что организация таких мероприятий требует значительных ресурсов и больших средств, а также проведения сложных логистических мероприятий в крайне сжатые сроки. Неэффективность политики и систем противодействия коррупции в принимающей стране может повысить данный риск. Однако организация крупного мероприятия может создать новые возможности для коррупции даже при наличии надежных политики и систем. Поэтому крупные публичные мероприятия требуют целенаправленных действий по выявлению и оценке данного дополнительного риска и управлению им. Во всех возможных случаях организация крупных мероприятий дает возможность продемонстрировать эффективность ключевых мер по предупреждению коррупции и добиться положительных результатов в обеспечении честности и неподкупности при реализации крупных проектов в публичном секторе.

Существует множество примеров политики, правил и программ, призванных защитить организации от коррупции. Однако в настоящее время имеется пробел в подключении этих более общих инициатив к планированию и осуществлению сложного комплекса действий, связанных с такими крупными мероприятиями, как Чемпионат мира, Олимпиада или Саммит Группы 20-ти.

Настоящий справочник содержит информацию о передовой практике предупреждения коррупции при организации крупных публичных мероприятий на основе Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК или Конвенция). Для этого проводились сбор, анализ и подтверждение достоверности информации о передовой практике предупреждения рисков и управления ими применительно к организации крупного международного мероприятия. С 4 по 6 июня 2012 года в Вене было проведено совещание Международной группы экспертов, посвященное рассмотрению предварительных результатов, обмену опытом и определению передовой практики. Настоящий справочник призван указать направления деятельности по противодействию коррупции всем заинтересованным субъектам, участвующим в организации таких мероприятий, представителям правительств, частного сектора и международных организаций.

Организация крупного международного мероприятия предусматривает управление публичными средствами и публичным имуществом и требует обязательного вовлечения и содействия со стороны публичных должностных лиц, ведомств и учреждений<sup>4</sup>. На всем протяжении процесса планирования имеется большое количество возможностей для коррупции, что может поставить под угрозу успех всего мероприятия. Понимание и решение проблемы риска коррупции в данном конкретном случае должны стать приоритетной задачей для всех сторон, участвующих в подготовке крупного мероприятия и управлении

<sup>4</sup>Пункт а) статьи 2 Конвенции дает исчерпывающее определение «публичного должностного лица». Данное определение, как правило, охватывает большую часть лиц, непосредственно участвующих в организации крупного мероприятия от имени правительства принимающей страны.

им. К сожалению, это не всегда удается. Фактически, поводом для создания настоящего справочника стало осознание того, что разработка, осуществление и контроль надлежащих мер по предупреждению коррупции в ходе организации крупных мероприятий не всегда опираются на передовую практику и могут не соответствовать установленным нормам и правилам.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции обеспечивает универсальный механизм для разработки и реализации антикоррупционных защитных мер в условиях повышенного риска, возникающего при организации крупного публичного мероприятия. Основные цели Конвенции заключаются в «содействии принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней» и «поощрении честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом» (пункты *a*) и *c*) статьи 1). Таким образом, различные уязвимые места и риски коррупции, имеющие отношение к организации крупного публичного мероприятия, могут рассматриваться в рамках механизма, который обеспечивает Конвенция, в частности глава II, которая требует от государств-участников внедрить эффективную политику и практику предупреждения коррупции.

Настоящее руководство содержит ссылки на соответствующие положения Конвенции и определяет некоторые эффективные мероприятия по предупреждению коррупции, которые можно применять в отношении различных аспектов организации крупного мероприятия. Предполагается, что государства – участники Конвенции «стремятся периодически проводить оценку соответствующих административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней» (пункт 3 статьи 5). Государствам-участникам рекомендуется оценить, особенно если они собираются принимать у себя крупные международные мероприятия, достаточность существующих правовых механизмов и административных процедур и возможность их использования для регулирования огромного объема сложных операций и расходования публичных средств, которые обычно используются в таких мероприятиях.

Следует разработать надлежащий инструмент оценки риска коррупции для оказания содействия различным ведомствам, правительствам и другим заинтересованным субъектам, участвующим в тендерном процессе или в организации крупного публичного мероприятия. В качестве отправного пункта подготовки настоящего руководства был разработан контрольный перечень вопросов, с помощью которого данные группы могут проверить свою готовность и способность предотвращать, выявлять и противодействовать коррупции, обеспечивая при этом успешную организацию мероприятия. Контрольный перечень вопросов включен в настоящее руководство в виде приложения.

В следующем разделе настоящего руководства перечислены примеры серьезных трудностей, связанных с организацией крупных мероприятий, и их возможных последствий с точки зрения предупреждения коррупции. Непосредственно после данного раздела представлен раздел, в котором определен ряд общих мер по предупреждению коррупции, которые необходимо рассмотреть и принять как можно раньше, как только будет принято решение о проведении крупного мероприятия. В последующих разделах настоящего руководства рассматриваются отдельные трудности, связанные с предупреждением коррупции; данные трудности имеют отношение к следующим аспектам: персонал, управление финансами и контроль за ними, закупки, инфраструктура и строительство, инфраструктура системы безопасности и вовлечение частного сектора. Данное обсуждение завершается кратким разделом, посвященным выявлению коррупции и правоохранительным вмешательствам.

Результаты рассмотрения и обсуждений, которые проводились в ходе Сессии группы экспертов, выявили очевидную необходимость в стратегическом подходе к управлению рисками для предупреждения коррупции в ходе организации крупного мероприятия. Обязательной отправной точкой действенного процесса предупреждения коррупции является надлежащая оценка риска коррупции, связанного с основными аспектами организации крупного мероприятия. Данная оценка служит основой для разработки и осуществления надлежащей стратегии снижения риска коррупции.

# ГЛАВА I.

**Особые трудности, связанные с организацией крупных мероприятий, и их влияние на предупреждение коррупции**

Некоторые характерные особенности крупного публичного мероприятия могут повысить риск коррупции в ходе его организации и проведения. С учетом числа и возможных последствий факторов риска Орган, ответственный за мероприятие, может стать особенно уязвимым с точки зрения коррупции. Некоторые из этих факторов риска могут просто стать следствием исключительных возможностей, которые создает организация таких мероприятий, таких как значительные денежные суммы, а зачастую и огромные ресурсы, вовлеченные в мероприятие, большое число выдаваемых подрядов или особые источники поступлений, например привилегии, договоры на оказание спонсорской поддержки, возможности использования торговой марки и сбыта, а также права на трансляцию. Другие факторы риска могут быть обусловлены «уникальностью» крупных мероприятий и необходимостью завершить все необходимые организационные приготовления в сложных условиях, при особых ограничениях и в сжатые сроки.

Организация широко разрекламированного и ожидаемого во всем мире крупного публичного мероприятия связана с высокими затратами. Любая ошибка может повлечь финансовые, экономические и политические последствия как для ответственного ведомства, так и для спонсоров и соответствующей страны. Кроме того, политический характер или придание политического характера таким мероприятиям, включая тесные отношения между организаторами, политиками, частным сектором, спонсорами и средствами массовой информации, может создавать условия повышенного риска, способствующие коррупции.

Исключительность данных мероприятий повышает вероятность ослабления или несоблюдения правил и стандартных процедур в особых условиях, предполагающих участие ряда разных субъектов и поступление ресурсов из менее известных источников, часто по незнакомым каналам. Нехватка времени может затруднить действие и снизить эффективность существующих механизмов контроля, аудита и отчетности. Как следствие, может отсутствовать необходимый независимый надзор за деятельностью, а распределение публичных средств может осуществляться без обеспечения необходимой прозрачности или надлежащего контроля.

Организация крупных мероприятий часто поручается специальной целевой группе или ведомству, которое не всегда вписывается в существующие системы и процессы государственного управления. Это может создать проблемы в управлении, которые негативно скажутся на действенности, открытости и подотчетности. Относительная неопытность группы в сфере организации такого крупномасштабного мероприятия увеличивает риск коррупции, поскольку чрезмерную ответственность, полномочия и средства могут получить организаторы мероприятия, которые не всегда обладают необходимыми управленческими и организационными навыками. В итоге процессы принятия решений, реализации и контроля, от которых зависит управление организацией крупного мероприятия, не всегда опираются на передовую практику и могут расходиться с общепринятыми процедурами.

Еще одним фактором, который прямо или косвенно увеличивает уязвимость, является тот факт, что крупные мероприятия обычно требуют приема на работу, набора, подготовки и надзора за большим числом персонала. В частности, это касается тех ситуаций, когда инфраструктура управления персоналом, на которую полагаются ответственные ведомства, является новой, непроверенной или даже временной.

Крупные мероприятия требуют масштабных закупок товаров, инфраструктуры и услуг, причем эти закупки часто осуществляются в сжатые сроки. Такая ситуация может стать проверкой на прочность и действенность для существующей практики, процедур и правил закупок, в результате чего организация будет обходить установившиеся процедуры закупки и процессы проведения тендера.

Сложность условий различных договоров подряда и субподряда, которые заключаются при организации крупных мероприятий с частными компаниями или ведомствами публичного сектора, часто на международном уровне, создает дополнительные проблемы для организаторов мероприятия. Такие сложности создают основные благоприятные

условия для коррупции, что в основном касается использования служебного положения в личных целях и подкупа лиц, принимающих решения, на всех уровнях этапов планирования и работы.

Меры по защите лиц (часто называемых осведомителями), которые могут сообщать о случаях коррупции, мошенничества и запугивания, предусмотренные в рамках правительства или специально созданного ведомства, ответственного за организацию крупного мероприятия, зачастую являются недостаточными и непроверенными. Кроме того, поскольку организация крупного мероприятия обычно проходит в условиях нехватки времени, это может ограничивать возможности для оперативного реагирования на такие сообщения.

Тот факт, что средства массовой информации новостного и развлекательного характера могут быть тесно связаны с организаторами мероприятия (или даже зависеть от них в силу условий спонсорской поддержки, продажи прав на трансляцию или других условий такого рода, либо обещания таких условий), может ограничивать независимость и беспристрастность журналистов и их способность разоблачать коррупцию.

В частности, в том что касается крупномасштабных спортивных мероприятий, низкий уровень отчетности и открытости внутри огромной международной спортивной отрасли представляет высокий риск коррупции. Организация «Трансперенси интернэшнл» отмечает, как тесные отношения среди должностных лиц спортивных организаций, политиков, деловых лиц, спонсоров и СМИ может создавать условия, в которых высок риск возникновения коррупции<sup>5</sup>. Низкие уровни управленческих, организационных, финансовых и маркетинговых навыков создают благоприятную среду для возникновения рисков и злоупотреблений. Данные проблемы проявляются сильнее всего в таких аспектах деятельности отрасли, как практика договорных матчей, влияние организованной преступности, правительства, строительство инфраструктуры, спонсорская поддержка и отношения со СМИ<sup>6</sup>.

Как упоминалось выше, различные уязвимые места и риски коррупции, имеющие отношение к организации крупных публичных мероприятий, могут рассматриваться в рамках механизма, который обеспечивает Конвенция, в частности, в главе II, которая требует от государств-участников внедрения эффективной политики предупреждения коррупции.

<sup>5</sup>Transparency International (2009). *Corruption and Sport: Building Integrity and Preventing Abuses*. Berlin: Transparency International, p. 1.

<sup>6</sup>Transparency International также справедливо утверждает, что «недостаток честности и неподкупности в спортивной индустрии может поставить под угрозу наиболее значимые элементы и ключевые ценности в спорте: честную игру, этику, взаимное уважение и веру в правила игры»; Transparency International (2009). *Corruption and Sport: Building Integrity and Preventing Abuses*. Berlin: Transparency International, p. 2).





# ГЛАВА II.

**Общая политика и практика  
предупреждения и противодействия  
коррупции**

## Введение

Государства – участники Конвенции обязаны разрабатывать и осуществлять или проводить эффективную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества, отражающую принципы правопорядка и поощряющую разумное, ответственное и открытое управление публичными делами и публичным имуществом (пункт 1 статьи 5). Данное предписание включает установление и поощрение эффективных видов практики, направленных на предупреждение коррупции.

В отношении организации крупных публичных мероприятий это может заключаться в принятии временного или постоянно действующего специального законодательства или правил для обеспечения организации крупного мероприятия, создании новых ведомств, определении соответствующих предписаний компетентных публичных органов или распределении задач и ответственности между публичными и частными партнерами. В идеале ответственность за общую организацию мероприятия возлагается на один орган (далее «Орган»).

Орган должен иметь четкое и содержательное юридическое предписание и действенную, открытую и подотчетную систему управления. В рамках Органа следует предусмотреть институциональные средства управления всем процессом организации и поэтапного проведения крупного мероприятия, включая средства надзора, позволяющие контролировать движение и расходование публичных средств, а также эффективность подготовительной работы и разработки необходимой инфраструктуры, и проверять основные решения, принятые Органом или от его имени. Если ответственность за данные надзорные функции закрепляется за существующими правительственными департаментами или ведомствами, важно четко определить соответствующие обязанности каждого учреждения/ведомства, чтобы убедиться в том, что они располагают необходимым практическим опытом и ресурсами, и в том, что имеются надлежащие механизмы координации и сотрудничества.

С учетом того, что Орган часто является политизированным и создается «спонтанно» или «временно», отбор и назначение лиц, ответственных за его руководство, должны быть тщательными и безукоризненными. Руководители должны иметь четко определенные обязанности, полномочия и обязательства по представлению отчетов. Данные руководители должны иметь возможность и стремиться соблюдать требования к действенности, открытости и отчетности при выполнении своих задач. Конкретные обязанности данных руководителей в отношении снижения риска коррупции и управления им должны быть четко сформулированы. Также необходимо повысить их осведомленность о риске коррупции и имеющейся у них возможности снизить данный риск.

В отношении организации крупного мероприятия предупреждение коррупции заведомо упрощается, если Орган, ответственный за мероприятие, уже может полагаться на надежные внутригосударственные законы по предупреждению коррупции и другие механизмы предупреждения коррупции в публичном секторе. Если таких внутригосударственных механизмов не существует или они не соответствуют требованиям, организация крупного мероприятия может предоставить возможность наглядно продемонстрировать какие-либо новые и действенные стратегии противодействия коррупции.

## Институциональные средства эффективного управления мероприятием

Организация крупного мероприятия обычно требует создания специального ведомства (Органа) с четким, законодательно установленным предписанием. Желательно, чтобы отдельный Орган нес общую ответственность за организацию мероприятия и руководил координацией деятельности многочисленных заинтересованных субъектов, участвующих в этом процессе. Имеется множество доказательств того, что при несоблюдении данной модели возникают серьезные трудности.

Данным Органом может выступать правительственное учреждение или независимая организация, полностью подчиняющаяся государственному регулированию и соблюдающая стандарты и политику отчетности. Хотя многочисленные и открытые для широкого участия комитеты имеют решающее значение для компетентного планирования и оперативной готовности, отсутствие централизованных структур руководства, управления и подотчетности может повысить риск коррупции.

Может потребоваться принять временное или постоянно действующее специальное законодательство для обеспечения организации крупного мероприятия, создав Орган, определив его предписание и отделив его обязанности от обязанностей других правительственных ведомств. Например, при подготовке Олимпийских и Паралимпийских игр 2012 года в Соединенном Королевстве было принято законодательство<sup>7</sup>, которое установило границы полномочий, функций и обязательств Лондонского Организационного комитета Олимпийских игр (LOCOG), города, принимающего игры, и вновь учрежденного Комитета по проведению Олимпийских игр (ODA). Конституция ODA представлена в Приложении I Акта. Таким образом, был создан отдельный Орган, на который была возложена общая ответственность за поставку объектов, инфраструктуры и услуг, необходимых для Игр, а также за последующую передачу активов после проведения Игр и использование данных активов после мероприятия.

В Российской Федерации на основании Федерального Закона «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»<sup>8</sup> была создана Государственная корпорация «Олимпстрой» (ГК «Олимпстрой»). Под руководством своего наблюдательного совета ГК «Олимпстрой» несет ответственность за надзор и организацию процесса строительства всех олимпийских объектов и осуществление деятельности, имеющей отношение к такому строительству, в рамках соглашений об организации строительства олимпийских объектов федерального значения и соглашений об осуществлении надзора за строительством олимпийских объектов.

Некоторые наблюдатели могут усомниться в действенности организационной модели, которая передает ответственность за организацию крупных мероприятий, например политического саммита, разным странам или организациям на основе очередности. Проведение данных мероприятий в разных странах имеет ряд очевидных преимуществ. Однако могут возникать сложности при организации мероприятий новыми странами без надежного руководства и поддержки со стороны постоянного координирующего органа (или секретариата). Например, в случае Саммита Америк приводились аргументы в пользу того, что организацией поставок для совещаний должна заниматься специализированная организация, располагающая необходимыми персоналом, ресурсами и опытом для выполнения различных задач и материально-технического обеспечения правительства принимающей страны<sup>9</sup>.

Организационные вопросы, обеспечение преемственности в организации и наращивание потенциала при переходе от одного мероприятия к другому определенно имеют значение для предупреждения коррупции. Деятельность по предупреждению коррупции требует устойчивых структур организации и управления и осуществления ряда достаточно сложных процедур. Поэтому крайне важно найти практичные способы извлечения уроков из каждого мероприятия и их применения при организации последующих мероприятий. Вопреки очевидной логике, иногда возникает ощущение «исключительного права собственности» на мероприятие, которое может препятствовать принятию решений на основе знаний и опыта, накопленных другими принимающими странами или организациями-устроителями.

В связи с этим страны не всегда видят целесообразность в принятии внутригосударственного механизма в виде политики или законодательства, предназначенного для руковод-

<sup>7</sup>*London Olympic Games and Paralympic Games Act 2006*, (2006) Elizabeth II, C-12. [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/12/pdfs/ukpga\\_20060012\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/12/pdfs/ukpga_20060012_en.pdf)

<sup>8</sup>№ 238-ФЗ от 30 октября 2007 года.

<sup>9</sup>Dade, C. (2009). *Will There Be Another Summit of the Americas? A Case for Reform*. Ottawa: Canadian Foundation for the Americas and the Inter-American Dialogue.

ства организации крупных мероприятий (или тендерного процесса на получение возможности принимать такие мероприятия). Исключительность и редкость таких мероприятий не всегда позволяют осознать необходимость принятия более долговременного механизма регулирования и руководства организацией данных мероприятий. Тем не менее необходимость выполнения требований к своевременности, эффективности, гибкости и подотчетности, избегая при этом подводных камней в виде «исключительности», вынудила некоторые государства разработать законодательство, ориентированное на крупные мероприятия и спортивные мероприятия в частности.

Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (2007 год) и Кодекс о национальном развитии спорта Индии (2011 год) не только признают особенности данных мероприятий, но и опираются на имеющийся более широкий законодательный и регулятивный механизм противодействия коррупции<sup>10</sup>.

В Канаде Казначейский совет Канады создал Механизм управления и финансирования проводимых премьер-министром саммитов международного характера (1996 год).

В каждой стране могут быть разработаны и приняты основы специальной политики для организации крупных мероприятий, в том числе при участии национального органа по противодействию коррупции. Данная регулярно обновляемая основа могла бы включать полученный практический опыт и передовую практику, которые надлежит соблюдать при организации мероприятий в дальнейшем. Таким образом, предполагается, что Орган, ответственный за крупное мероприятие, будет начинать свою деятельность не с чистого листа, а располагая всеми преимуществами уроков, извлеченных при проведении предыдущих мероприятий, или прошлого опыта других стран.

Целесообразно подвергнуть вновь образованный Орган, ответственный за организацию крупного мероприятия, проверке с целью предупреждения коррупции. Орган может провести собственную проверку, например, с помощью контрольного перечня вопросов, который представлен в приложении к настоящему руководству. В качестве альтернативы национальный орган по противодействию коррупции или другое соответствующее правительственное ведомство может приступить к заблаговременному углубленному изучению систем и процедур новой организации, с тем чтобы порекомендовать усовершенствования, которые могут предупредить возникновение несоответствий и коррупционных деяний. В целях содействия своевременному и эффективному выполнению рекомендаций, выработанных по итогам такой проверки, можно провести контрольные мероприятия с непосредственным участием высшего руководства Органа и документальным оформлением положительных результатов, которых удалось добиться в осуществлении их стратегии снижения риска коррупции<sup>11</sup>.

## Структуры управления, организации и отчетности

Как упоминалось ранее, организация крупных мероприятий иногда поручается специальной целевой группе или ведомству, которое не всегда вписывается в существующие правительственные структуры и процессы. Это может создать проблемы в управлении, которые необходимо устранить, чтобы не допустить ослабления механизмов обеспечения открытости и подотчетности. Относительная неопытность организаторов мероприятия в плане организации таких крупномасштабных мероприятий иногда может увеличивать риск коррупции, поскольку чрезмерная ответственность, полномочия и средства могут

<sup>10</sup>С 2008 года в Российской Федерации Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (утвержденным Указом Президента Российской Федерации № 460 от 13 апреля 2010 года) и Национальной стратегией по противодействию коррупции предусмотрены более широкие рамки противодействия коррупции. В соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (№ 172-ФЗ от 17 июля 2009 года), Постановлением правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 7 июня 2010 года № 271 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» была проведена антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

<sup>11</sup>См. также: Руководство ОБСЕ по передовой практике в области борьбы с коррупцией.

быть предоставлены отдельным лицам, которые не всегда обладают необходимыми управленческими и организационными навыками<sup>12</sup>.

В случае Игр Содружества 2010 года, которые проводились в Индии, ответственность за организацию мероприятия была возложена на неправительственных должностных лиц. Доклад Генерального контролера и аудитора Индии содержит замечания по поводу модели управления, принятой для этих игр; в частности, отмечалось «рассеивание полномочий, ослабление отчетности и отсутствие или несоблюдение единоначалия»<sup>13</sup>. В докладе был сделан вывод, что «(...) ошибка состояла в предоставлении таких огромных публичных средств в распоряжение не заслуживающих доверия неправительственных должностных лиц, которые не желали прислушиваться к каким-либо советам информированных правительственных должностных лиц»<sup>14</sup>.

Организационные структуры и структуры управления, предусмотренные для подготовки и проведения крупного мероприятия, не всегда обеспечивают открытую и подотчетную практику, увеличивая, таким образом, риск коррупции. Отчасти это может объясняться тем, что они рассматриваются в качестве «временных» структур, словно это может служить оправданием для более низких стандартов в соблюдении осмотрительности в отношении коррупции. Некоторые отрасли, например спортивные ассоциации, могут отличаться относительно низким уровнем открытости, что может создавать благоприятные условия для коррупции и мошенничества. Чрезмерная ответственность, полномочия и средства могут быть предоставлены лицам, не имеющим необходимых умений или профессиональной подготовки. Например, при организации международных спортивных соревнований обязанности по управлению и руководству могут быть возложены на лиц, основным достижением которых является наличие статуса бывших спортсменов или руководителей клуба<sup>15</sup>.

Имеются случаи участия неправительственных организаций в тендерном процессе на проведение крупных мероприятий без надлежащего согласования с соответствующими правительственными органами. Однако с учетом того, что обязательным условием организации крупного мероприятия на своей территории является расходование крупных сумм публичных средств, данный подход является несостоятельным. В качестве ответных мер, призванных устранить опасные факторы такого подхода, некоторые правительства разработали подробные руководящие принципы отчетности, требующие надлежащих согласований и обеспечивающие контроль данных тендерных предложений со стороны общественности. Такие основополагающие меры предосторожности служат средством создания условий, в которых риск коррупции сведен к минимуму.

Есть несколько примеров решения организационных проблем при подготовке крупного мероприятия путем создания эффективных и подотчетных структур руководства и управления. Одним из примеров является опыт Канады при проведении Саммитов Группы 8 и Группы 20 в июне 2010 года: для Саммитов Группы 8 и Группы 20 в рамках Министерства иностранных дел и международной торговли Канады был создан еще один орган — Управление по организации саммитов, ответственный за проведение саммитов и подготовительных совещаний, предшествующих саммитам. Помимо оказания непосредственной поддержки и предоставления рекомендаций по выработке политики данный орган руководил организацией, инфраструктурой и материально-техническим обеспечением всех мероприятий.

При проведении Олимпийских игр 2008 года в Пекине основной целью обеспечения эффективного управления и надзора за подготовкой Игр являлось создание системы

<sup>12</sup>В некоторых последних исследованиях в порядке эксперимента рассматривается, как организационные комитеты определяют себя, позиционируют себя по отношению к правительству и внешним заинтересованным субъектам и принимают решения. См., например, Parent, M. M. (2008). "Evolution and Issue Patterns for Major Sport-Event Organizing Committees and their Stakeholders", *Journal of Sports Management*, 135-164.

<sup>13</sup>Comptroller and Auditor General of India (2012). *Audit Report on the XIX<sup>th</sup> Commonwealth Games 2010*, Union government (Civil), Report No. 6 of 2011-12, p. 564.

<sup>14</sup>Ibid.

<sup>15</sup>*Corruption and Sport: Building Integrity and Preventing Abuses*. Transparency International (2009). Berlin: T.I.

отчетности для проведения Олимпийских игр, свободных от коррупции. Ожидалось, что лица, занимающие руководящие должности, будут играть ведущую роль, подавая пример честности и неподкупности, и возьмут на себя ответственность за честность и неподкупность работы и функционирования отделов, находящихся в их ведении. Была предусмотрена система отчетности и создана система контроля и отслеживания ответственности, включая серьезные последствия для нарушителей положений системы отчетности. Организационный комитет (BOCOG) разработал «Положения Организационного комитета Олимпийских игр XXIX в Пекине об отчетности при организации Олимпийских игр, свободных от коррупции», определяющие ответственность всех департаментов и руководителей на всех уровнях с точки зрения выполнения обязанностей и сохранения незапятнанной репутации. В 2005 году ответственные вице-президенты Организационного комитета Олимпийских игр в Пекине и главы всех подразделений подписали Документ об обеспечении подотчетности при организации Олимпийских игр, свободных от коррупции.

В Бразилии был создан Управляющий комитет Чемпионата мира (CGCOPA) для обеспечения структуры управления при организации данного мероприятия. В состав CGCOPA входят двадцать пять министерств и секретариатов с министерским статусом. Структура включает Исполнительный совет Чемпионата мира (GECOPA), ответственный за координацию и объединение всей деятельности, постановку целей и контроль осуществления Интегрированного стратегического плана по проведению Чемпионата мира 2014 года.

Для Олимпийских игр 2016 года в Рио-де-Жанейро правительством Бразилии был создан Публичный олимпийский орган (АРО). Данный Орган координирует участие федерального правительства, штата Рио-де-Жанейро и муниципального округа Рио-де-Жанейро в подготовке и организации Игр (на основании обязательств, принятых каждой стороной по отношению к Международному Олимпийскому комитету и Международному Паралимпийскому комитету). Регламент АРО устанавливает структуру Органа, его полномочия и исключительные права, порядок работы и управления в относящихся к нему органах, штатное расписание, бюджетные и финансовые процедуры.

## Руководство и организационная культура

Для успешной организации крупного мероприятия, не замешанного в коррупции, требуется компетентная и ответственная руководящая группа. Данная группа должна состоять из опытных и заслуживающих доверия лиц, известных своей честностью и неподкупностью. Группа должна иметь возможность препятствовать неприемлемому политическому вмешательству или иному неправомерному давлению, а также оценивать и снижать риск коррупции в рамках более широкой стратегии управления рисками. Руководящая группа должна задавать тон всей организации, инициировать и контролировать эффективную стратегию управления рисками коррупции. Лица, занимающие высшие руководящие должности в Органе, имеют отличные возможности для формирования культуры честности и неподкупности, в которой подкуп и коррупция являются неприемлемыми, а также возможности для донесения информации об обязательстве соблюдать культуру недопущения коррупции. Руководители Органа также должны участвовать и привлекаться к ответственности за любые основные решения, принимаемые в отношении риска коррупции.

Несмотря на сложность своей задачи, высокого публичного статуса крупного мероприятия, репутационного риска и стоящих на повестке политических факторов, Орган и его руководители должны противостоять давлению и не опускаться до отношения, при котором «цели оправдывают средства».

Важно прививать культуру честности и неподкупности, открытости и отчетности в рамках Органа, ответственного за крупное мероприятие. Очевидно, что руководящая группа Органа играет ведущую роль в этом отношении и должна подавать хороший пример. Орган также должен иметь возможность полагаться на активное, ответственное и открытое руководство в своих отношениях со всеми заинтересованными субъектами и обществу.

Проверенные стратегии формирования культуры честности и неподкупности, прозрачности и подотчетности в рамках публичной организации включают четкое изложение основных ценностей и норм организации в кодексах поведения и политике, моделирование этических форм поведения на руководящем уровне, подготовку и открытый диалог по вопросам честности и неподкупности и риска коррупции, а также надежные структуры управления, поощряющие и контролирующее соблюдение ценностей и норм организации и жестко реагирующие на их нарушение. В этом отношении заслуживает внимания взаимодействие между национальной и организационной культурой в рамках Органа. Следует учитывать общее отношение к приемлемому или неприемлемому поведению и организационной культуре в той части, в какой оно способствует или препятствует общему отношению к честности и добросовестности внутри организации<sup>16</sup>.

## Политика и ответственность за деятельность по противодействию коррупции

Государствам – участникам Конвенции необходимо разрабатывать и проводить политику противодействия коррупции, отражающую принципы правопорядка и поощряющую разумную, ответственную и открытую практику в отношении публичных дел (пункт 1 статьи 5). Руководители Органа, ответственного за крупное мероприятие, должны быть хорошо знакомы с существующей внутригосударственной политикой и законодательством и с их применением в отношении каждого аспекта организации крупного мероприятия. Важно избегать любых исключений из политики противодействия коррупции для Органа или любых других ведомств или заинтересованных субъектов, которые могут быть вовлечены в организацию мероприятия.

Органу следует разработать собственную политику и правила и обеспечить понимание, реализацию и соблюдение данных политики и правил на всем протяжении организации. Если Орган создан посредством специального законодательства, в законодательстве должны быть указаны правила и стандарты противодействия коррупции, которым подчиняется Орган.

На высоком уровне в рамках Органа должен быть создан четкий центр ответственности для оценки, планирования и контроля противодействия коррупции. Центр ответственности должен координировать свою деятельность по противодействию коррупции с деятельностью других заинтересованных субъектов.

## Оценка риска

Организация, серьезно относящаяся к вопросу предупреждения коррупции во всем, что касается крупного мероприятия, должна быть готова провести основную оценку риска коррупции уже на стадии тендерных предложений и проанализировать собственные возможности в работе с данным риском. Крайне важно, чтобы Орган, ответственный за крупное мероприятие, как можно скорее приступил к надлежащей оценке имеющегося риска коррупции и далее регулярно проводил такую оценку. Каждый Орган сталкивается со множеством рисков внешнего и внутреннего происхождения. Оценка риска представляет собой активный процесс, с помощью которого Орган может определять и оценивать риски, угрожающие достижению его целей, включая риск коррупции и мошенничества.

Именно оценка риска коррупции является основой для определения способов управления рисками. При оценке риска коррупции и определении приемлемого уровня риска Органу будет важно осознавать не только вероятность возникновения коррупции, но и финансовые последствия в случае ее возникновения. Самое главное — периодически актуализировать оценку риска, чтобы выявлять риски, которые не удалось устранить и снизить, или риски, которые появляются.

<sup>16</sup>Mulgan, R. and J. Wama (2011). "Developing Cultures of Integrity in the Public and Private Sectors", in Graycar, A. and R. G. Smith (Eds.), *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing, pp. 416-428.

По сравнению с другими рисками у Органа может быть меньше возможностей управления рисками коррупции. Например, он может быть не в состоянии полностью избежать некоторых особых рисков коррупции, связанных с организацией крупного мероприятия. Орган может быть не в состоянии распределить или передать риски коррупции, поскольку он обычно сохраняет за собой окончательную ответственность за функции, переданные стороннему исполнителю или выполняемые совместно с частной организацией. Орган должен управлять не только своими рисками, но и рисками, связанными с его партнерами.

Следует отдавать предпочтение ответственному и совместному подходу к оценке и снижению риска коррупции. Может присутствовать естественное стремление всех сторон, участвующих в организации крупного мероприятия или некоторой его части, переложить любой риск на другие стороны. В некоторых случаях возможно стремление переложить риск коррупции. Необходимо предусмотреть процесс, обеспечивающий понимание связанных с коррупцией рисков всеми соответствующими заинтересованными субъектами, готовность заинтересованных субъектов разделить ответственность за снижение рисков, согласование заинтересованными субъектами того, кто из них лучше подготовлен к контролю или снижению данных рисков, и осознание ими соответствующих обязанностей. Снижение риска не должно превращаться в игру по переводу риска кому-либо другому.

С учетом конкретных целей и направленности оценки риска коррупции может быть полезно проводить такую оценку в виде отдельного мероприятия. Тем не менее действенным или целесообразным может быть проведение оценки риска коррупции в рамках более широких мер по оценке и снижению риска, в том числе, например, риска возникновения различных видов ответственности, неконтролируемого роста затрат, мошенничества и задержек в предоставлении инфраструктуры или оборудования, необходимого для мероприятия. Интегрированные и комплексные стратегии и процессы управления рисками могут быть весьма действенными. Интегрированная оценка риска может помочь определить, каким образом другие аспекты крупного мероприятия становятся более уязвимыми под влиянием самой коррупции: например, коррупция в закупках услуг по обеспечению безопасности может сделать некоторые меры по обеспечению безопасности неэффективными, а коррупция в процессе закупок может привести к закупкам не соответствующего принятым стандартам или даже опасного оборудования или сооружений.

В целом целесообразно подвергнуть вновь образованный Орган проверке на предмет готовности к предупреждению коррупции с помощью планомерного процесса, например на основе контрольного перечня вопросов, который представлен в приложении к настоящему руководству. В дальнейшем данную проверку следует проводить на регулярной основе. В целях содействия своевременному и эффективному выполнению рекомендаций, выработанных по итогам такой проверки, можно провести контрольные мероприятия с непосредственным участием руководства организации и документальным оформлением положительных результатов, которых удалось добиться при принятии более решительных предупредительных мер.

Международные организации, ответственные за крупные мероприятия, обычно требуют от групп или организаций, которые претендуют на право проведения мероприятия на своей территории, представить стратегии оценки и снижения риска. Данные стратегии должны включать предложения относительно мер по снижению риска коррупции при организации мероприятия.

Судя по всему, специальные и стандартизированные инструменты оценки для крупных мероприятий пока не разработаны. Однако существует множество подходов к оценке риска, которые применяются в публичном и частном секторах и которые можно позаимствовать и дополнить практическим опытом организаций, которым удалось организовать «чистые мероприятия». Данный подход может упростить разработку надежных и эффективных инструментов оценки риска, специально направленных на трудности, связанные с проведением крупного мероприятия.

В случае Олимпийских игр в Пекине организационный комитет (BOCOG) специально выделил три вида рисков, которыми было необходимо заняться в ходе строительства



олимпийских объектов: риск неконтролируемого роста затрат; риск того, что при строительстве объектов не будет уделено достаточно внимания их использованию в будущем; и риск коррупции в процессе строительства.

## Стратегические подходы к предупреждению коррупции

После официального утверждения цели предупреждения коррупции или проведения «свободного от коррупции» мероприятия данное обязательство должно быть отражено в эффективных стратегиях, чтобы оценить риск мошенничества и коррупции, разработать и осуществить соответствующие мероприятия по снижению риска, а также отследить их воздействие. Предупреждение коррупции должно быть включено в более широкую стратегию управления рисками для инициативы в целом, и в нем должны активно участвовать все основные заинтересованные субъекты.

Все без исключения обсуждения стратегий противодействия коррупции должны включать как профилактические, так и реагирующие стратегии, которые могут дополнять друг друга. Например, усилия по предупреждению коррупции в охране правопорядка сводятся к некоторым основным стратегиям: усиление мероприятий внутренней отчетности, ограничивающие при этом склонность или возможность некоторых непосредственных руководителей заявлять о неосведомленности и игнорировать требования в отношении коллективной и индивидуальной отчетности; сосредоточение усилий на «пресечении в корне» путем более пристального надзора; и отказ от политики и практики, которые допускают и, вероятно, даже поощряют коррупцию<sup>17</sup>.

Страна, принимающая крупное мероприятие или претендующая на проведение крупного мероприятия на своей территории, может либо не может располагать эффективной законодательной базой для стратегий противодействия коррупции. Если законов пока не предусмотрено, крупное мероприятие может создать исключительную возможность для проведения надлежащих законодательных реформ. Необходимо выполнять международные конвенции, например Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции или другие региональные или отраслевые договоры, в которых может участвовать соответствующая страна, посредством внесения изменений во внутреннее законодательство и политику. Различные страны могут находиться на разных этапах выполнения требований данных международных документов. Внутригосударственное уголовное, налоговое законодательство или законодательство, касающееся коррупции иностранных должностных лиц или подкупа в международных коммерческих операциях, по-прежнему может требовать внимания для достижения полного соответствия международным обязательствам данного государства в отношении противодействия коррупции.

В литературе также часто упоминается необходимость наличия специальных законов и политики, учитывающих динамику коррупции в отношении крупных спортивных мероприятий. Недавние законодательные инициативы, по-видимому, вызваны рядом факторов, включая следующие: недостаточный контроль за деятельностью крупных спортивных федераций со стороны общественности; повышенная роль частных лиц, обусловленная контрактами при планировании и проведении крупных мероприятий; и получившие широкий общественный резонанс случаи договорных матчей и коррупции, которые, по мнению многих, вызвали существенные негативные последствия для репутации нескольких крупных международных спортивных мероприятий.

Стратегический подход к предупреждению коррупции применялся, например, Организационным комитетом Олимпийских игр XXIX в Пекине (BOCOG). Как только было получено право на проведение Игр, BOCOG поставил четкую цель организовать Олимпийские игры, свободные от коррупции, стремился обеспечить соблюдение данной цели всем персоналом, участвовавшим в подготовке мероприятия, и ее принятие широкой общественностью. Правительство выработало руководящие принципы «Организации “экономных” и свободных от коррупции Олимпийских игр», которые требовали, чтобы на всем протяжении процесса подготовки к мероприятию проводился строгий контроль общего бюд-

<sup>17</sup>Например, Newburn, T. (1999). *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*. Paper 110. London: Home Office, Research, Development and Statistics Directorate.

жета, осуществлялось оптимальное планирование ресурсов в виде объектов с учетом их использования после Игр и принимались жесткие меры по предупреждению коррупции путем улучшения образования, совершенствования учреждений и ужесточения надзора. Председатель КНР Ху Цзиньтао повторил данное заявление в ходе инспекционного выезда на объекты строительства в октябре 2006 года и напомнил всем должностным лицам и заинтересованным субъектам о необходимости надлежащего управления ресурсами, усиленного надзора за управлением и открытости информации о расходах и деятельности в рамках проекта.

При подготовке XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в Сочи, XXVII Всемирной летней Универсиады 2013 года в Казани и Азиатско-Тихоокеанского форума экономического сотрудничества в 2012 году во Владивостоке Российская Федерация применяла подход к управлению риском коррупции, основанный на участии нескольких надзорных, аудиторских и следственных ведомств.

Подход к предупреждению коррупции, заключающийся в управлении рисками, обеспечивает определение, понимание и эффективное управление рисками коррупции. Такой подход помогает определить структурные проблемы, которые могут способствовать коррупции; обеспечивает механизм, с помощью которого каждый уровень Органа может принять участие в определении факторов риска и мероприятиях по снижению риска, и включает предупреждение коррупции в механизм управления Органом.

Существуют примеры особых стратегий предупреждения коррупции, разработанных для управления рисками, связанными с организацией крупного публичного мероприятия. Анализ рисков коррупции, проводимый после события, и анализ способов снижения данных рисков пока являются редкостью, но могут дать важное представление о характере уязвимых мест, которых не всегда можно избежать.

## Стратегии снижения риска и управления рисками

После определения и оценки рисков коррупции Орган должен предпринять шаги по управлению данными рисками или их снижению. Должны быть предусмотрены эффективные меры, позволяющие свести к минимуму вероятность возникновения коррупции и увеличить возможность ее выявления. Снижение рисков коррупции включает определение ряда имеющихся возможностей, выбор наиболее эффективных способов, подготовку и реализацию плана по снижению риска. Обычно для этого требуется пересмотреть существующие механизмы контроля (системы надзора, политику и процедуры), ввести новые механизмы контроля, отказаться от неэффективных механизмов контроля и внедрить новые способы выявления и противодействия коррупционным действиям<sup>18</sup>. Деятельность по контролю представляет собой действия, установленные посредством политики и процедур, которые выполняются на всех уровнях Органа для снижения рисков, угрожающих достижению его целей.

Стоит отметить, насколько часто проверки, проводимые после события, выявляют несоответствия и, в некоторых случаях, отсутствие комплексных и реалистических планов по управлению рисками коррупции в рамках организации крупного мероприятия. Учитывая усилия, которые приходится прилагать, чтобы удержать на как можно более низком уровне исходные планы затрат на проведение мероприятия, отсутствие стратегий управления рисками кажется еще более странным. Разработка, контроль и постоянное уточнение надлежащего плана управления рисками для правительства, Орган, ответственный за мероприятие, и другие заинтересованные субъекты являются основной предпосылкой успеха мероприятия. План управления рисками может считаться эффективным, только если он отдельно включает эффективные меры по снижению риска коррупции в ее различных проявлениях.

Например, после оценки риска при проведении Олимпийских игр в Пекине Организационный комитет (BOCOG) выработал стратегию снижения риска для решения

<sup>18</sup>См. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2012). *Internal Control-Integrated Framework*. <http://www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm>

этих проблем; данная стратегия состояла из следующих элементов: принятие основы политики для руководства организацией мероприятия; структура и механизм надзора; программа содействия открытости (Проекты «Саншайн»); введение стандартизированных тендерных процедур и мероприятия, обеспечивающие приглашение компаний, задействованных в строительстве объектов, к участию в тендере в строгом соответствии с законами и правилами Китая; принятие строгих процедур произвольного отбора экспертов по оценке тендерных предложений; усовершенствованные процедуры аудита строительства; усовершенствованные механизмы получения и реагирования на жалобы со стороны общественности.

Очевидно, что предупреждение коррупции должно быть включено в более широкую стратегию управления рисками для всей организации крупного мероприятия<sup>19</sup>. В частности, недавний опыт и исследование подтверждают, что важно не только включать управление рисками в качестве основного фактора при подготовке и проведении крупного мероприятия, но и вовлекать в этот процесс основных заинтересованных субъектов из сторонних организаций.

С учетом публичного характера крупных мероприятий Органу, ответственному за такое мероприятие, может быть выгодно участие лиц и групп, не относящихся к публичному сектору. Конвенция (пункт 1 статьи 13) рекомендует такие меры, как обеспечение эффективного доступа к информации для населения, поддержка мероприятий по информированию населения, увеличение открытости и участие населения в различных аспектах процесса принятия решений. Правительства выяснили, что один из наиболее продуктивных способов разработки эффективных инициатив по предупреждению коррупции – более быстрое реагирование на возможности сотрудничества с частными лицами, крупными предпринимателями, спортивными федерациями, общественными заинтересованными группами, группами защитников окружающей среды и другими ключевыми заинтересованными субъектами.

Орган, ответственный за крупное мероприятие, может принять ряд мер по работе с местной общественностью, включая проведение разъяснительной кампании с участием ключевых заинтересованных субъектов и представителей местной общественности. Ввиду своей огромной популярности многие крупные мероприятия, особенно мероприятия спортивного и культурного характера, могут давать исключительную возможность для осуществления программ публичного образования и демонстрации того, как сама местная общественность может активно участвовать в предупреждении коррупции.

Существует множество примеров, когда ведущие правительственные ведомства открыто прилагали усилия по обеспечению работы с деловыми партнерами и представителями общественности на основе своевременных и комплексных стратегий, предполагающих более тесное сотрудничество. Одним из примеров такого более целостного подхода может служить подготовка Чемпионата мира 2014 года в Бразилии. Проект чистых игр определил мобилизацию в качестве одного из пяти элементов проведения мероприятия на основе открытости и финансовой ответственности. Данный принцип был реализован на практике путем вовлечения и обучения всех заинтересованных субъектов; он был внедрен в различных законодательных инициативах, а также в рамках открытого для широкого участия комитета в виде структуры, связанной с организацией мероприятия. Проект чистых игр создал всестороннюю и нацеленную на действие структуру комитета, которая способствовала развитию практического опыта заинтересованного субъекта, проведению разъяснительной работы и формированию частно-государственных партнерств и централизованной подотчетности на основе местных знаний.

Хотя это выходит за рамки настоящего справочника, защитные меры также необходимы для предупреждения других форм коррупции в спортивных мероприятиях<sup>20</sup>. Большое внимание уделяется мерам по предупреждению проведения договорных матчей долж-

<sup>19</sup>Leopkey, B. and M. M. Parent (2009). “Risk Management Issues in Large-Scale Sporting Events: A Stakeholder Perspective”, *European Sport Management Quarterly*, 187-208.

<sup>20</sup>Так, в феврале 2013 года Европол обнародовал расследование крупномасштабных схем проведения договорных матчей и спекуляций в профессиональном футболе с участием организованной преступности. <http://www.guardian.co.uk/football/blog/2013/feb/04/europol-match-fixing-football>

ностными лицами или участниками, включая меры по предупреждению проникновения преступных элементов в данные мероприятия. УНП ООН, в сотрудничестве с Международным Олимпийским комитетом (МОК) провело сравнительное исследование подходов к криминализации для борьбы с практикой договорных матчей и незаконными/ненадлежащими ставками. В этом исследовании рассматриваются положения уголовного законодательства 19 государств-членов в отношении практики договорных матчей и незаконных/ненадлежащих ставок и содержится оценка применимости существующих многосторонних конвенций, главным образом Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Исследование будет опубликовано на 5-й сессии Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (Панама, 25–29 ноября 2013 года).

## Контроль за соблюдением требований

Поскольку организация крупных мероприятий происходит в напряженных условиях, возможны попытки оправдать несоблюдение существующих требований, политики и процессов соображениями целесообразности. Даже на самом высоком уровне может возникать стремление «обойти» некоторые требования политики. Можно сослаться на «культурную особенность», унаследованную некоторыми организациями от своих предшественников: отношение, основанное на уверенности в том, что результат (успешное проведение мероприятия) важнее процесса и что после успешного проведения мероприятия «все можно простить». С самого начала и на всем протяжении планирования и проведения мероприятия следует пресекать и устранять такое настроение, предполагающее, что те, кто успешно организовал крупное мероприятие, останутся «безнаказанными».

Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен назначить центр ответственности (или ответственное лицо) на высоком уровне, на который(ое) возлагается ответственность и подотчетность за общую программу Органа по предупреждению коррупции. Данное лицо или центр должно(должен) отдельно отвечать за осуществление надзора за процессами и деятельностью по соблюдению требований к противодействию коррупции и надлежащим образом планировать конкретную деятельность по контролю, направленную на определение и управление рисками коррупции, включая механизмы контроля, предназначенные для устранения рисков управления, которое отменяет существующие механизмы контроля, и рисков коррупции третьих лиц. Фактически целесообразным может быть создание в рамках Органа «должности сотрудника, отвечающего за соблюдение норм поведения и соответствия» (или ответственного за поддержание контактов) с четкими обязанностями, достаточными ресурсами и полномочиями, а также надлежащим доступом к самым высоким уровням принятия решений.

На самом высоком уровне Органа контроль за соблюдением требований также включает: мониторинг результатов внутреннего и внешнего аудита; рассмотрение и проведение контрольных мероприятий по заявлениям и сообщениям о мошенничестве или коррупции; рассмотрение применяемой политики и практики бухгалтерского учета и мониторинг внесения изменений в данную политику; и оценка адекватности процедур по противодействию коррупции, особенно в сферах повышенного риска.

Орган должен периодически и систематически осуществлять проверку эффективности принимаемых им мер по предупреждению коррупции и предупреждению риска, надлежащим образом оформлять результаты таких проверок и принимать необходимые корректирующие меры.

Например, в случае проведения Олимпийских игр в Пекине, в день, когда был официально создан Организационный комитет (The Beijing Organizing Committee for the Games of the XXIX Olympiad - BOCOG), его председатель объявил о создании Комитета по надзору в целях усиления надзора за решением всех вопросов, связанных с подготовкой к Олимпийским играм. Данный комитет являлся ведущей группой, ответственной за осуществление надзора за всем процессом подготовки к Олимпийским играм. Вскоре после создания Комитет по надзору разработал *Программу работы Комитета по надзору в период*

проведения XXIX Олимпийских игр, в которой подчеркивалась цель достижения «Олимпийских игр без коррупции».

В случае зимней Олимпиады 2014 года в Сочи, в дополнение к надзору за деятельностью государственной корпорации «Олимпстрой» соблюдение нормативных требований контролируется в рамках государственного аудита договоров и договорных процессов, осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации, которая отвечает за постоянный контроль и анализ возможных рисков коррупции. Одним из основных приоритетов в работе Счетной палаты является осуществление надзора за подготовкой и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в Сочи, XXVII Всемирной летней Универсиады 2013 года в Казани и Азиатско-Тихоокеанского форума экономического сотрудничества в 2012 году во Владивостоке. Счетная палата продолжает осуществлять ежеквартальный мониторинг хода подготовки и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в Сочи в рамках комплексного проекта при участии всех аудиторских отделов. Контроль распространяется на все объекты и мероприятия, предусмотренные программой строительства олимпийских объектов. Анализируются планирование и распределение финансовых ресурсов, в том числе объем капитальных расходов по отношению к утвержденным финансовым планам и графиком строительства.

## Публичная отчетность и открытость

Конвенция (статья 10) предусматривает несколько мер для обеспечения открытости в публичной администрации. Она требует принятия соответствующих мер, обеспечивающих понимание гражданами работы публичной администрации и получение доступа к информации о решениях публичных должностных лиц. Данные меры должны в целом применяться в отношении Органа, ответственного за организацию крупного мероприятия. Исключительный характер такого Органа и его полномочия, связанные с определенными сроками и мероприятиями, не могут служить основанием для недостаточной открытости. Каждый Орган должен установить четкую политику и процедуры для представления публичной отчетности обо всех существенных операциях и для доступа общественности к информации. Это можно осуществить с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, а также защиты честности и неподкупности процессов закупки и проведения публичных торгов. Информационные технологии позволяют сделать такие меры обеспечения открытости вполне осуществимыми.

Обстоятельства, складывающиеся вокруг организации крупного мероприятия, часто требуют принятия мер по представлению отчетности на упреждающей основе, для того чтобы общественность могла своевременно получить доступ ко всей необходимой информации. Данная информация должна включать сведения об организации ведомства, решениях, которые оно принимает, средствах, которыми оно управляет, о договорах, лицензиях и других преимуществах, которые оно предоставляет, а также о ходе работ по подготовке и проведению крупного мероприятия. Фактически в ряде случаев многими из этих механизмов управляет не Орган, а финансовая структура правительства, которое придает законность такому управлению. Кроме того, может быть предоставлена информация о мерах, принимаемых в целях предупреждения коррупции или реагирования на конкретные случаи коррупции.

Во многих странах уже существуют системы, которые способствуют получению доступа к информации, касающейся публичной администрации. В данных странах часто имеется законодательство, гарантирующее право граждан на доступ к информации о публичной администрации и устанавливающее правила и процедуры, регулирующие такой доступ. Данное законодательство или его аналог должно также применяться в отношении Органа, ответственного за крупное публичное мероприятие. В целом доступ к информационным системам позволяет гражданам обращаться с запросом о предоставлении информации, которой располагает правительство.

Некоторые органы используют официальный веб-сайт, доступный для широкой общественности, чтобы предоставить заинтересованным лицам и средствам массовой инфор-

мации возможность отслеживать процесс закупок, заключение договоров и осуществление мероприятий по мере того, как они происходят. В некоторых случаях общественность может отслеживать расходы в режиме реального времени по мере того, как осуществляется подготовка и развиваются события. Очевидно, что организационные органы надеются, что такие кампании по предоставлению информации на упреждающей основе позволят усилить общественную поддержку в отношении этих событий и уменьшить опасения относительно расходования публичных средств, а веб-сайты и горячие линии, в свою очередь, будут способствовать повышению мотивации и способности общественности сообщать о коррупционных деяниях благодаря расширению доступа к информации, которая может помочь в выявлении коррупции.

В Бразилии федеральное правительство создало открытый портал, который содержит значительный объем информации, касающейся использования средств федерального правительства. Данная инициатива была выдвинута Управлением генерального контролера с целью обеспечения надлежащего и законного распределения публичных средств<sup>21</sup>. Портал позволяет гражданам отслеживать распределение публичных средств и выполнять контролирующие функции в данном процессе. Кроме того, специальные открытые порталы были созданы на упреждающей основе для организации Чемпионата мира по футболу ФИФА 2014 года и Олимпийских игр 2016 года<sup>22</sup>. Данные порталы ориентированы на содействие большей открытости операций федерального правительства и расходов в связи с организацией этих мероприятий, а также на обеспечение надлежащего и законного использования публичных средств. Порталы обеспечивают доступ ко всем видам информации, связанной с подготовкой к мероприятию, включая финансовую информацию, сведения о государственных контрактах, информацию о финансировании и отчеты по оценке выполнения.

В связи с Чемпионатом мира 2014 года Управление генерального контролера, Министерство спорта и Управление генерального юрисконсульта федерального правительства совместно координируют работу Тематической палаты по открытости информации. Палата была создана в целях разработки и осуществления политики открытости и реализации инструментов, применяемых при подготовке и организации Чемпионата мира 2014 года. Кроме того, Палата рассматривает вопросы наследия, оказывая содействие в подготовке журналов «Наследие» (Legacy Journals) для каждого принимающего города, с тем чтобы разъяснить обществу вопросы фактического наследия, которое будет оставлено населению после окончания Чемпионата мира в Бразилии.

В Российской Федерации предусмотрены различные меры по обеспечению открытости в деятельности публичных органов, в том числе органов, отвечающих за крупные мероприятия. Федеральный закон о закупках содержит требование относительно создания и сопровождения официального веб-сайта Российской Федерации<sup>23</sup> в целях предоставления информации по всем видам закупочной деятельности и регистрации всех договоров в специальном реестре в форме, удобной для осуществления мониторинга, проверки и контроля<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Президентский указ № 5482 от 5 мая 2005 года предусматривает интерактивное раскрытие информации, связанной с реализацией бюджетно-финансовой политики, всеми органами и субъектами, прямо или косвенно относящимися к Федеральной публичной администрации. Межведомственное Постановление № 140 от 16 марта 2006 года, которое регулирует данный вопрос, устанавливает, что вышеупомянутые органы и субъекты должны вести веб-страницу «Публичная открытость» на своих веб-сайтах. Данная веб-страница содержит информацию о реализации бюджетно-финансовой политики, торгах, договорах, соглашениях и расходах на проездные билеты и пособия. Упорядоченная информация о деятельности федерального правительства в сети «Публичная открытость», поступающая от нескольких государственных органов, размещена на одном интернет-ресурсе: [www.transparencia.gov.br/rede](http://www.transparencia.gov.br/rede) и в разделе ссылок Портала открытости ([www.transparencia.gov.br/links](http://www.transparencia.gov.br/links)).

<sup>22</sup> Правительство Бразилии издало Указы № 7034/09 и № 7033/09 с целью распространения на Портале открытости федеральной исполнительной власти сведений и информации о Чемпионате мира по футболу 2014 года и Олимпийских играх 2016 года. Веб-сайты «Чемпионат мира-2014 – открытость прежде всего» (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014/>) и «Олимпийские игры 2016 года в Рио – открытость прежде всего» (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/rio2016/>) были запущены 4 мая 2010 года и находятся в ведении Управления генерального контролера.

<sup>23</sup> См. [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)

<sup>24</sup> Статьи 16 и 18 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (№ 84-ФЗ от 21 июля 2005 года).

Для Олимпийских игр в Пекине муниципальное правительство Пекина ввело требование о достижении открытости с помощью «Проектов “Саншайн”», касающихся строительства олимпийских объектов. Оно сформулировало *Предложения по осуществлению политики в отношении «Проектов “Саншайн”» в сфере основного строительства*, содержащие требование о том, чтобы весь процесс строительства был понятным и открытым, начиная с утверждения проектного предложения и заканчивая сдачей-приемкой завершенного проекта. Кроме того, правительство установило 10 принципов открытости: принцип открытой проверки и утверждения, открытого планирования, открытого землепользования, открытого сбора платежей, открытого сноса, открытого объявления о торгах, открытых закупок, открытого строительства, открытых правоохранительных мер и открытой проверки и приемки.

В целях поддержки роли общественности в осуществлении надзора за ходом реализации программы подготовки к Играм все органы надзора, связанные с Олимпийскими играми, должны были установить каналы для обработки сообщений о коррупционных деяниях. Комитет по надзору опубликовал во всех средствах массовой информации свой адрес для переписки, номера телефонов и адреса электронной почты и создал раздел «Общественный надзор» на официальном веб-сайте Организационного комитета Олимпиады в Пекине (BOCOG). Комитет по надзору разработал правила и процедуры обработки жалоб и сообщений, а также порядка их подачи.

Помимо обеспечения общедоступности информации через веб-портал или иным образом важно уведомить общественность о том, как наиболее разумно использовать данную информацию. В Бразилии Институт этики создал проект «Чистые игры» (Jogos Limpos)<sup>25</sup> с целью создания и поддержания потенциала в рамках гражданского общества для понимания, анализа и использования подробной информации, касающейся организации Чемпионата мира по футболу ФИФА 2014 года и Олимпийских игр 2016 года, которая доступна на открытых порталах.

## Меры предосторожности в отношении партнеров, агентов, консультантов, лоббистов и политических деятелей

Организация крупного мероприятия обязательно предусматривает участие в различных формах сотрудничества и заключение соглашений о партнерстве. Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен систематически принимать меры по обеспечению надлежащей проверки, предшествующей заключению таких соглашений, и проверять применение потенциальными партнерами политики и практики противодействия коррупции и их соответствие собственной политике и практике. Для придания официального статуса таким отношениям требуются официальные соглашения о финансировании, протоколы и меморандумы о взаимопонимании, которые должны подвергаться регулярным проверкам. Орган должен проверять имеющиеся у его партнеров механизмы контроля за соблюдением требований и документы о соблюдении требований. Орган должен без колебаний расторгнуть любое партнерство или совместное предприятие с партнерами, практика и политика которых не соответствуют его более высоким стандартам честности и неподкупности.

Орган должен провести и надлежащим образом оформить проверки по обеспечению должной осмотрительности до назначения агентов, консультантов или посредников и назначать их только в том случае, если они на договорной основе обязуются соблюдать политику организации в отношении противодействия коррупции, вести надлежащие книги и записи, доступные для проверки организацией и ее аудиторами, и если они не подозреваются в причастности к коррупционной деятельности. Потенциальные коллизии интересов должны быть выявлены и устранены. Все сделки с агентами, консультантами или посредниками должны быть надлежащим образом оформлены, а любые суммы вознаграждения, выплачиваемые им за оказание законных услуг, должны быть адекватными и соответствовать характеру оказываемых услуг.

<sup>25</sup>См. [www.jogoslimpos.org.br](http://www.jogoslimpos.org.br)

В некоторых странах законы, регулирующие действия лоббистов, способствовали повышению открытости процессов принятия правительственных решений и выявили сложности в разграничении неэтичного поведения и осуществления законного лоббирования и деятельности по защите интересов.

Некоторые лица потенциально подвергаются более высокому риску коррупции. Это касается, например, политических деятелей (ПД), которые могут участвовать в организации крупного мероприятия или быть каким-либо образом связанными с ней. Политические деятели – это лица, на которых возлагаются или уже возложены важные публичные функции<sup>26</sup>. Они подвержены более высокому риску, поскольку их положение позволяет оказывать ненадлежащее влияние на решения, касающиеся крупных мероприятий или связанного с ними персонала, закупок или управления финансами. Они представляют более высокий риск коррупции в силу наличия доступа к государственным счетам или средствам. Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен определить таких лиц в процессе оценки риска и принять соответствующие меры по снижению риска.

Аналогичным образом, с точки зрения финансовых институтов все лица, непосредственно участвующие в принятии решений в отношении организации крупного мероприятия, могут попасть в данную категорию риска. Они являются потенциальными объектами получения взяток в силу своего положения или функций, выполняемых в данной организации. Необходимо проявлять особую бдительность в отношении финансовых операций и различных решений, связанных с этими лицами, или проводить в таких случаях надлежащую проверку более высокого уровня<sup>27</sup>.

<sup>26</sup>Choo, K.-K R. (2010). “Challenges in Dealing with Politically Exposed Persons”, *Trends & Issues in Crime & Criminal Justice*, No. 386: 1-6. (Australian Institute of Criminology).

<sup>27</sup>См. статью 52 КООНПК.



# ГЛАВА III.

Набор, отбор и подготовка  
персонала

## Введение

Как упоминалось выше, организация крупного публичного мероприятия обычно требует набора, приема на работу и управления многочисленным персоналом. Это делает Орган, ответственный за мероприятие, уязвимым с точки зрения не только различных форм коррупции, но и набора нежелательного или коррумпированного персонала, nepотизма и коллизий интересов. Срочность поставленной задачи – организация крупного мероприятия – не должна служить оправданием для снижения действенности и открытости процесса набора и принятия управленческих решений и влиять на объективные критерии, которые должны применяться на протяжении всего этого процесса. Все решения в отношении человеческих ресурсов по-прежнему должны приниматься исходя из такого критерия, как безупречность работы; также следует предусмотреть и соблюдать надлежащие процедуры отбора и продвижения по службе. Во многих случаях важно определить, будут ли обычные правила, действующие в отношении публичной службы, распространяться на ведомство, ответственное за крупное мероприятие. Если допускаются исключения из данных правил, они должны документально оформляться, доводиться до сведения общественности и тщательно контролироваться.

Статья 7 (публичный сектор) КООНПК касается управления персоналом в рамках публичного сектора и основополагающих принципов действенности, открытости, честности и неподкупности. Это включает обеспечение преимущественной силы объективных критериев при наборе публичных должностных лиц, а также возможностей для постоянного обучения, надлежащего и справедливого вознаграждения и условий труда для сотрудников, находящихся на гражданской службе. Согласно требованиям Конвенции, государства-участники должны принимать меры по усилению открытости в своей публичной администрации в отношении ее организации, функционирования, процессов принятия решений и/или других аспектов в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы. Меры по предупреждению коррупции в публичном секторе также включают защитные меры для публичной службы, обеспечивающие действенность, открытость и набор на основе безупречности работы, справедливости и способностей. Меры по предупреждению коррупции также включают применение кодексов поведения, требования к раскрытию финансовой и иной информации и соответствующие дисциплинарные меры.

В странах, которые уже привели свои системы набора персонала на гражданскую службу в соответствие с данными стандартами и систематически используют в качестве основы своей практики приема на работу принципы безупречности работы, справедливости и способностей, важно обеспечить полноценное применение этих стандартов в отношении деятельности Органа, на которого возложены функции по организации крупного мероприятия.

В странах, которые еще не привели свои системы, правила и законодательство в соответствие со стандартами КООНПК, организация крупного мероприятия и его высокий публичный статус дают возможность продемонстрировать важность и преимущества внедрения высоких стандартов честности, неподкупности и действенности при осуществлении набора человеческих ресурсов и управления ими. Это возможность наглядно продемонстрировать, как можно предупредить коррупцию в случае надлежащей оценки и управления рисками.

Если в отношении Органа действуют внутригосударственные законы, политика и процедуры, регулирующие управление человеческими ресурсами в публичном секторе, их осуществление должно рассматриваться в качестве первоочередной задачи. Целесообразность или какие-либо другие причины не могут служить основанием для отклонения от данной политики. Если внутригосударственные законы, политика и процедуры в данных сферах в отношении Органа непосредственно не действуют, последний должен разработать собственную политику и предусмотреть надлежащие меры и административные системы для обеспечения действенного, открытого и подотчетного набора, приема на работу, прохождения службы и продвижения по службе персонала, который необходим для дости-

жения целей Органа. Надлежащая политика набора, подбора и стажировки персонала должна быть предусмотрена уже на раннем этапе формирования персонала Органа.

Управление организацией крупного международного мероприятия невозможно без квалифицированного персонала. В случае если набор и отбор персонала не позволят создать группу компетентных, опытных и честных руководителей, успех инициативы непременно будет под угрозой. Например, в случае Игр Содружества 2010 года в аудиторском отчете Генерального контролера и аудитора Индии было отмечено, что стандартные процедуры набора, такие как размещение рекламных объявлений, участие отборочных комиссий, проверка благонадежности или рекомендаций, были проигнорированы. Поэтому персонал, отобранный для выполнения важнейших обязанностей в Организационном комитете, «не обладал необходимой квалификацией и опытом для выполнения обязанностей такого масштаба»<sup>28</sup>.

Эффективное управление человеческими ресурсами обеспечивает ряд важнейших средств, позволяющих свести к минимуму уязвимость организации с точки зрения коррупции. В крупных мероприятиях обязательно участвует множество организаций, как публичных, так и частных, которые применяют разные подходы, сталкиваются с разными сложностями и имеют разные возможности в отношении управления человеческими ресурсами. В связи с этим Орган, ответственный за мероприятие, должен быть осведомлен о политике своих партнеров и заинтересованных субъектов и принять необходимые меры, для того чтобы его собственная практика, а также практика партнеров и заинтересованных субъектов основывалась на соответствующих механизмах набора и отбора, которые позволяют выявить уязвимость с точки зрения коррупции.

Каждая организация должна предусмотреть надлежащие меры и административные системы в целях обеспечения действенного, открытого и подотчетного набора, приема на работу, прохождения службы и продвижения по службе персонала, который необходим ей для достижения своих целей. Кроме того, ей необходимо создать для своих сотрудников возможности подготовки и обучения в целях обеспечения лучшего понимания их собственной уязвимости с точки зрения коррупции, а также того, что от них ожидается в плане предупреждения и противодействия коррупции.

Для организации Олимпийских игр в Пекине Организационный комитет (BOCOG) разработал и внедрил стандарты и правила для эффективного управления человеческими, финансовыми и материальными ресурсами. В этих правилах также были четко указаны обязанности и порядок их исполнения. Данный подход обеспечил основу для разработки эффективных институциональных систем и совершенствования существующих институциональных механизмов контроля за соблюдением требований.

## Набор и подготовка

Как уже отмечалось, важно создать надлежащую политику набора, отбора и стажировки персонала уже на раннем этапе формирования кадрового состава Органа, ответственного за крупное мероприятие. Набор основного персонала, обладающего опытом организации схожих крупных мероприятий или управления крупными проектами по развитию инфраструктуры, должен рассматриваться в качестве приоритетной задачи. При этом, невзирая на необходимость срочно сформировать руководящую группу, важно провести основательную проверку анкетных данных и рекомендаций, особенно в случае набора иностранных сотрудников. В собеседованиях с кандидатами на ключевые должности следует включать вопросы по управлению и выявлять сотрудников, которые способны сформулировать четкую философскую позицию и, самое главное, практическое видение «чистой» деятельности.

В случае приема в штат большого числа новых сотрудников и руководителей Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен уделять особое внимание подготовке персонала по вопросам предупреждения коррупции и соответствующих мер предосторожности.

<sup>28</sup>Comptroller and Auditor General of India (2012). *Audit Report on the XIX<sup>th</sup> Commonwealth Games 2010*, Union government (Civil), Report No. 6 of 2011-12, p. 564.

рожности. Для должностных лиц, стремящихся к выполнению ведущих функций в организации, могут проводиться экзамены с целью проверки их знания соответствующих правил управления и законодательства. Могут быть разработаны программы электронного обучения, которые могут упростить подготовку большого числа сотрудников, работающих в различных отделах, а также специальные программы для конкретных целевых групп или групп, которые особенно уязвимы с точки зрения коррупции, в рамках этого органа или других ключевых учреждений.

## Недопущение коллизий интересов

Конвенцией поощряется принятие мер, направленных на предупреждение коллизий интересов, несоответствий и связанной с этим деятельности и на формирование культуры, в соответствии с которой предоставление публичных услуг является открытым и непредвзятым, предоставление и принятие даров и представительских расходов не приветствуется, а личные или иные интересы не влияют на официальные действия и решения. В соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства государства – участники Конвенции должны «создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют открытости и предупреждают возникновение коллизий интересов» (пункт 4 статьи 7).

Органу, ответственному за крупное мероприятие, рекомендуется применять систему обязательного раскрытия информации, действующую в отношении всех его руководителей и служащих, с целью предотвращения или выявления возможных несовместимостей и коллизий интересов. Данная система должна быть не менее строгой, чем система, которая обычно используется в отношении всех остальных высокопоставленных гражданских служащих. Ряд примеров передовой практики применения таких систем приведен в докладе, подготовленном для Рабочей группы по предупреждению в рамках Конференции государств – участников КООНПК, озаглавленном «Коллизии интересов, сообщение о коррупционных деяниях и декларирование активов, в частности, в контексте статей 7–9 Конвенции»<sup>29</sup>.

Невзирая на возможную срочность формирования группы, которая будет отвечать за организацию крупного мероприятия, Орган должен требовать от публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении выполняемых ими функций в рамках организации.

При взаимодействии с представителями правительственных ведомств Орган должен защитить себя от риска злоупотребления конфиденциальной информацией теми сотрудниками данных ведомств, которые имеют доступ к такой информации, или иных попыток со стороны данных сотрудников оказать предпочтение частным интересам в вопросе, который касается крупного мероприятия.

Орган также должен располагать формальными процедурами, регулирующими движение персонала, вышедшего в отставку или на пенсию в те организации частного сектора, с которыми персонал имел деловые отношения во время службы в Органе, или для которых он может располагать конфиденциальной или коммерческой информацией, или в которых он может работать и оказывать влияние на своих прежних работодателей или коллег<sup>30</sup>.

## Определение уязвимых должностей в рамках организации

Конвенция (подпункт *b*) пункта 1 статьи 7) обязывает государства предусмотреть надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые

<sup>29</sup>См. записку Секретариата по вопросам коллизий интересов, сообщений о коррупционных деяниях и декларировании активов, в частности, в контексте статей 7–9 Конвенции (CAC/COSP/WG.4/2012/3). См. также <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/conflict-of-interest.html> и <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/financial-disclosure-declaration-of-assets.html>.

<sup>30</sup>См. подпункт *e*) пункта 2 статьи 12 КООНПК.

считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и их ротации. Например, в Российской Федерации Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти обязывает каждое министерство и ведомство осуществлять процесс выявления гражданских служащих, подверженных риску в связи с характером их ответственности, и контроль за ними. В отношении крупных мероприятий передовой практикой является определение должностей и функций внутри и за пределами Органа, а также в рамках его организаций-партнеров, которые наиболее уязвимы или подвержены коррупции.

После определения таких уязвимых должностей можно принять ряд практических мер по устранению их уязвимости и снижению связанных с ними рисков, включая: проверку успешных кандидатов перед назначением на должность, чтобы убедиться в том, что они уже продемонстрировали высокие стандарты поведения; особые сроки и условия службы для успешных кандидатов; а также механизмы процедурного контроля, такие как оценка эффективности выполнения своих функций или ротация персонала в целях ограничения побуждающих стимулов и влияния коррупции вследствие продолжительного пребывания в должности.

Необходимо предусмотреть особые процедуры поддержки и надзора в отношении всех членов Органа (и относящихся к нему ведомств), которые могут быть более уязвимы с точки зрения коррупции, включая регулярную аттестацию, предоставление конфиденциальных отчетов, регистрацию и представление декларации об участии, активах, представительских расходах и дарах, а также действенные процедуры по регулярному контролю достоверности сведений, указываемых в декларациях. Это может способствовать защите персонала от ненадлежащего влияния. Для того чтобы ввести такой элемент, как самостоятельный, но контролируемый орган, принимающий решения, принятие решений в рамках организации должно основываться, насколько это возможно, на системе рассмотрения и утверждения на нескольких уровнях, а не осуществляться одним человеком, обладающим исключительными полномочиями по принятию решений.

В отношении особо важных функций может понадобиться изучить возможности отслеживать образ жизни некоторых ключевых должностных лиц. Такие меры могут предусматривать контроль явных признаков того, что данное лицо несет расходы, которые не соответствуют его известному уровню дохода, включение в договор с данным лицом пункта о согласии на осуществление контроля его банковских счетов, а также установление правил в отношении материальных ценностей, происхождение которых не объяснено.

## Кодексы поведения и дисциплинарные меры

Конвенция требует активного продвижения личных стандартов (неподкупность, честность и ответственность) и профессиональных обязанностей (правильное, беспристрастное, добросовестное и надлежащее выполнение своих публичных функций) среди всех публичных должностных лиц. Для этого публичным должностным лицам необходимо дать указания по поводу того, как следует себя вести в соответствии с данными стандартами, и по поводу ответственности, к которой они могут быть привлечены за свои действия и решения. Профессиональные кодексы или стандарты поведения предусмотрены в пункте 2 статьи 8 Конвенции, согласно которому государства-участники стремятся применять «кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций».

Ожидается, что правительства установят кодексы поведения для публичных должностных лиц и разработают стандарты, действующие в отношении обязанностей и функций различных категорий гражданских служащих, которые в них работают<sup>31</sup>. Некоторые правительства приняли специальные кодексы поведения, предназначенные для конкрет-

<sup>31</sup> Принципы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в отношении управления вопросами этики на публичной службе содержат рекомендации для стран по соблюдению высоких стандартов поведения на публичной службе. Эти принципы требуют принятия ряда стандартов поведения с целью формирования общего понимания ценностей и стандартов, которым необходимо следовать в рамках публичной службы и гражданского общества. Стандарты поведения могут применяться ко всем, кто принимает участие в организации крупного мероприятия.

ных секторов публичной службы, таких как персонал, занятый публичными закупками, сотрудники правоохранительных органов или члены законодательных органов. При наличии таких кодексов поведения и стандартов публичной службы они должны применяться в отношении Органа, ответственного за крупное мероприятие<sup>32</sup>.

На начальном этапе организации крупного мероприятия следует пересмотреть и адаптировать данные стандарты по мере необходимости с целью совершенствования их применения и обеспечения их актуальности для организации мероприятия.

Орган, ответственный за крупное мероприятие, может либо принять собственный кодекс поведения для своего персонала, либо официально присоединиться к соблюдению существующего кодекса для лиц, находящихся на публичной службе. Кроме того, он должен предусмотреть механизмы и системы, способствующие тому, чтобы его сотрудники сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций.

Конвенция поощряет принятие надлежащих и эффективных дисциплинарных или иных мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы поведения или стандарты. Дисциплинарные меры должны быть предусмотрены и применяться справедливо и систематически каждый раз, когда в рамках Органа выявляются нарушения кодексов поведения или других стандартов. Ввиду высокого публичного статуса крупных мероприятий возможны опасения вызвать негативный общественный резонанс в связи с такими случаями, но данные опасения никогда не должны препятствовать выполнению требования в отношении открытости в применении и исполнении существующих стандартов. В то же время Органу следует тесно сотрудничать со средствами массовой информации и разъяснять свою политику и практику, а также заручаться их поддержкой в объективном освещении различных проводимых им мероприятий по предупреждению коррупции.

## Сообщение о коррупции должностными лицами

Важным средством выявления нарушений кодекса поведения является внедрение эффективной системы представления сообщений о подозрении в совершении нарушений в общем и нарушений, связанных с коррупцией, в частности («сообщения о фактах коррупции»). Согласно Конвенции, ожидается, что государства будут принимать меры, способствующие тому, чтобы публичные должностные лица сообщали о коррупционных деяниях или коллизиях интересов, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций (статья 8).

Например, в Российской Федерации Федеральный закон № 273 от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции» обязывает государственных или муниципальных служащих уведомлять об обращениях к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений или о возникновении фактической или потенциальной коллизии интересов. Закон также предусматривает государственную защиту гражданских служащих, которые уведомляют своих работодателей, органы прокуратуры или другое государственное ведомство о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений или о фактах совершения коррупционных правонарушений другими государственными или муниципальными служащими.

Помимо любого механизма представления сообщений, предусмотренного внутригосударственным законодательством или созданного в соответствии с ним, Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен создать собственные механизмы представления сообщений (например, горячую линию, которая находится в ведении организации или независимой третьей стороны), а также разработать четкую политику и руководящие принципы, касающиеся порядка работы с сообщениями и реагирования на них. Такие сообщения требуют срочного внимания и оперативного ответа, учитывая ограниченные сроки, в которые осуществляется организация крупных мероприятий.

<sup>32</sup>Группа стран Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) разработала *Model Code of Conduct for Public Officials* (2000 год).

# ГЛАВА IV.

Управление финансами

## Введение

Срочность поставленной задачи и нехватка времени иногда используются в качестве оправдания отсутствию сложных и строгих механизмов финансового контроля и надзора, которые необходимы при организации крупного мероприятия. Как следствие, может отсутствовать необходимый надзор за деятельностью, а распределение и расходование публичных средств могут осуществляться без обеспечения необходимой прозрачности или надлежащего контроля.

Конвенция требует от государств-участников (пункт 2 статьи 9) принимать надлежащие меры по содействию открытости и отчетности в управлении публичными финансами, включая: *a)* процедуры утверждения национального бюджета; *b)* своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах; *c)* систему стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора; *d)* эффективные и действенные системы управления рисками и внутреннего контроля; и *e)* в надлежащих случаях, корректировку при несоблюдении требований, установленных в данном пункте. Конвенция также подчеркивает необходимость предусмотреть меры, с тем чтобы обеспечить сохранность бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов, и воспрепятствовать фальсификации такой документации (пункт 3 статьи 9). Государства могут достичь разных уровней соответствия любым из данных требований, поскольку они действуют в отношении публичного сектора в целом. Однако необходимо соблюдать крайние меры предосторожности, чтобы обеспечить устранение чрезвычайных обстоятельств и управление огромными инвестициями, которые привлекаются до, во время и после крупного мероприятия.

Крупные суммы, получаемые и расходуемые в рамках организации крупного мероприятия, требуют наличия надежных механизмов, способствующих открытости и отчетности при осуществлении управления этими средствами. В зависимости от структуры руководства и управления, принятой в целях подготовки и управления мероприятием, существует необходимость пересмотреть и усовершенствовать действующие механизмы финансового контроля и определить, как они должны применяться непосредственно к Органу, ответственному за крупное мероприятие. По крайней мере, действующая политика управления финансами, применяемая в отношении сектора публичной службы, должна быть вновь подтверждена. Если возникнет необходимость пересмотреть и адаптировать существующую политику и процедуры или допустить отклонения от них, любое подобное изменение или исключение из существующей политики должно обсуждаться и приниматься на основе принципов открытости и публичной отчетности. По завершении мероприятия осуществление отступлений следует оценить с целью определения передовой практики.

Орган должен уделять непосредственное и постоянное внимание сложным и жестким механизмам финансового контроля и надзора, которые необходимы для организации и проведения крупного мероприятия. Следует рассмотреть пять основных аспектов: структура и процесс отчетности при составлении бюджета и управлении финансами; честность и неподкупность составления бюджета и процесса финансового планирования; надежность механизмов финансового контроля; необходимость проведения частого и тщательного внутреннего и внешнего аудита; и важность точной, всеобъемлющей и открытой финансовой отчетности.

## Обязанности и структура отчетности в управлении финансами

Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен предусмотреть надежную и подотчетную структуру управления финансами, а также строгие системы управления финансами. Они должны соответствовать профессиональным стандартам, а также применимым внутригосударственным стандартам управления публичными финансами.

Передовой практикой является создание юридического лица, обладающего соответствующими полномочиями и ответственностью для осуществления централизованного



управления капитальным бюджетом, выделяемым на организацию крупного мероприятия. Для этой цели на Олимпийских играх 2000 года в Сиднее правительство Нового Южного Уэльса создало Комитет по координации Олимпийских игр. В Турине было создано Агентство по организации Олимпийских игр 2006 года (*Agienza Olimpica Torino 2006*), отвечавшее за управление капитальным бюджетом, предусмотренным для данного мероприятия. В Лондоне эти обязанности были возложены на Комитет по проведению Олимпийских игр (*Olympic Delivery Authority – ODA*).

Для проведения Олимпийских игр 2008 года в Пекине Организационный комитет (*BOCOG*) создал комплексную систему управления финансами, сформулировав ряд правил, касающихся финансового управления, управления бюджетом, методов расходования средств, полномочий и процедур по утверждению, методов возмещения и т. д. Централизованное управление всеми средствами осуществлял Финансовый департамент *BOCOG*. Кроме того, Организационный комитет принял централизованную систему бухгалтерского учета и установил критерии в отношении расходов на приемы и развлекательные мероприятия, командировки, консультирование, вознаграждение специалистов и профессионалов.

В противоположность этим примерам, ни одно центральное ведомство не взяло на себя ответственность за управление капитальным бюджетом при организации зимних Олимпийских и Паралимпийских игр 2010 года в Ванкувере.

## Составление бюджета и планирование

При составлении бюджета и финансовом планировании для крупного мероприятия возникает ряд особых трудностей. Бюджетные сметы не всегда могут составляться на основе предыдущих сопоставимых проектов, и таких примеров может даже не быть. Требования к проведению мероприятия с самого начала могут быть не полностью определены, и следует ожидать, что они будут формироваться и меняться с течением времени. Необходимы подробные консультации с различными заинтересованными субъектами и партнерами (например, с принимающими городами, правительственными департаментами) с разными уровнями знаний и подготовленности, и данные консультации должны проводиться в относительно сжатые сроки. Соответствующие цели политики (например, воздействие на окружающую среду, участие местного населения, устойчивое развитие и использование после мероприятия) также должны учитываться, так как они являются дополнительными факторами, затрудняющими прогнозирование намеченных расходов и поступлений. Наконец, после разработки бюджета для крупного мероприятия иногда трудно избежать его политизации в процессе публичного рассмотрения и официального утверждения.

В случае Игр Содружества 2010 года, как видно из отчета Генерального контролера и аудитора Индии, внесенные правительству предложения, касающиеся бюджетных обязательств Организационного комитета, требовали глубокого изучения с самого начала. Однако такое рассмотрение было «заметно своим отсутствием», и есть свидетельство того, что в документах, представленных Организационным комитетом, «цифры поступлений были завышены, чтобы удержать их на уровне быстро растущих расходов Организационного комитета»<sup>33</sup>. Это всего лишь еще один пример крайне распространенного несоответствия между политикой и действиями, которое может негативно сказаться на планировании и проведении крупных мероприятий.

Вследствие ограниченного срока, предусмотренного для планирования и составления бюджета в отношении крупных мероприятий, сметы и бюджеты часто основываются на неполной информации. Для того чтобы преодолеть неопределенность и произвести надежные расчеты в этих условиях, иногда делаются допущения, которые могут привести к завышенной оценке необходимых затрат на обеспечение безопасности и операционных ресурсов, введению коэффициентов превышения, а также применению подхода к

<sup>33</sup>Comptroller and Auditor General of India (2012). *Audit Report on the XIX<sup>th</sup> Commonwealth Games 2010*, Union government (Civil), Report No. 6 of 2011-12, p. 564.

составлению бюджета на основе «наиболее неблагоприятного сценария»<sup>34</sup>. Напротив, давление общественности, направленное на то, чтобы держать под контролем расходы, связанные с крупным мероприятием, и одновременные призывы к осуществлению публичных инвестиций в другие приоритетные секторы иногда приводят к необоснованно низким прогнозам затрат и чрезмерно оптимистичным предварительным оценкам поступлений.

Характерной особенностью крупных мероприятий, организованных за последние несколько десятилетий, является превышение сметных затрат, особенно затрат, связанных со строительством и модернизацией объектов проведения мероприятия и соответствующей основной инфраструктуры. Некоторые наблюдатели утверждают, что отчасти это вызвано неэффективной или недостаточно открытой практикой составления бюджета и, помимо прочего, неспособностью учесть инфляцию и рыночные изменения, связанные с неожиданно возросшим спросом на строительство, оборудование и услуги<sup>35</sup>. Очевидно, что состояние рынка, эффективность процесса закупок и приносящая доход деятельность организации также будут оказывать влияние на расходы и поступления, которые может быть очень трудно спрогнозировать на начальных этапах. Поэтому существует насущная необходимость периодических проверок бюджетов, смет затрат и прогнозов поступлений, а также сравнений бюджета с видами деятельности и достигнутыми результатами. Открытость на всех этапах проверок бюджета, процессов корректировки и утверждения бюджета важна для сохранения честности и неподкупности этого процесса и поддержания доверия к нему со стороны общественности.

## Финансовый контроль

Важно обеспечить управление и надзор за государственными средствами и содействовать открытости и отчетности в управлении значительными объемами публичных средств, которые обычно используются при организации крупного мероприятия.

Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен предусмотреть меры, обеспечивающие рациональное управление финансами в своей деятельности. В целях усиления собственных механизмов бюджетного и финансового контроля Орган должен определить сферы ответственности и процедуры, касающиеся поступления и расходования средств на всех уровнях. Орган должен принять и осуществлять политику и процедуры, относящиеся к тем сферам, в которых он выявил существенные риски мошенничества, коррупции или иных нарушений. Кроме того, существуют необходимые меры по осуществлению внутреннего контроля, ведению отчетности, проведению внешнего аудита и надзора.

Орган должен предусмотреть строгие меры, с тем чтобы обеспечить сохранность бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов, и воспрепятствовать фальсификации такой документации. Должен быть предусмотрен надлежащим образом созданный механизм независимого надзора, имеющий полный доступ ко всей необходимой информации.

Для проведения Олимпийских игр 2008 года в Пекине в структуре Организационного комитета был создан Департамент аудита и надзора, отвечающий как за осуществление внутреннего контроля, так и за оказание поддержки Комитету по надзору. Департамент осуществлял надзор за эффективностью и действиями всех департаментов ВОСОГ и персонала с точки зрения должной осмотрительности, а также честности и неподкупности. Кроме того, министерства и местные органы власти, отвечающие за проекты по строительству объектов, создали собственные надзорные организации для осуществления контроля за процессом строительства, а Отдел по аудиту и надзору совместно с другими ключевыми органами создал учреждения по надзору за объектами по каждому из 28 объек-

<sup>34</sup>Office of the Auditor General of British Columbia (2006). *The 2010 Olympic and Paralympic Winter Games: A Review of Estimates Related to the Provinces' Commitments*. Vancouver: Office of the Auditor General of British Columbia.

<sup>35</sup>См. Baloyi, L. and M. Bekker (2011). "Causes of construction cost and time overruns: The 2010 FIFA World Cup Stadia in South Africa", *Acta Structilia*: 18(1).

тов Олимпийских игр. В отношении процесса аудита Национальная аудиторская служба провела комплексную аудиторскую проверку программы подготовки к Олимпийским играм, а также несколько комплексных аудиторских проверок, по итогам которых были даны рекомендации по совершенствованию управления работой.

В Бразилии была создана система инспектирования и контроля публичных средств, выделяемых на организацию Чемпионата мира по футболу 2014 года, в состав которой вошли Инспекционные комитеты из Федерального сената и Палаты представителей, Федеральная счетная палата, счетные суды штатов и принимающих городов Чемпионата мира 2014 года. Анализ и оценку всех аудиторских проверок и инспекций, проводимых счетными судами и Управлениями генерального контролера государств, осуществляет Федеральная счетная палата.

## Внутренний и внешний аудит и независимый надзор

Орган должен проводить регулярные проверки и аудит своих внутренних систем контроля, в частности практики бухгалтерского учета и ведения отчетности, чтобы оценить их надлежащее оформление, выполнение и эффективность. Проверки и аудит должны проводиться экспертами, прошедшими соответствующее обучение, направленное на выявление подозрительных сделок, случаев подкупа, возможного мошенничества и явных коллизий интересов. В рамках Органа может быть создан комитет по финансовому надзору высокого уровня.

Планирование аудиторской деятельности должно осуществляться на самом раннем этапе. Даже в странах, в которых имеются достаточные возможности для проведения публичного аудита, его необходимо запустить в действие как можно раньше. На самом раннем этапе организации крупного мероприятия следует разработать план аудита, а для обеспечения полноты проведения таких аудитов необходимо предоставить достаточные ресурсы.

Важным фактором предупреждения коррупции является независимый надзор за деятельностью Органа. Внешний аудит, отвечающий требованиям строгих стандартов, должен проводиться регулярно, а не только после проведения крупного мероприятия. Аудиторские проверки по завершении проекта важны с точки зрения обеспечения отчетности и извлечения уроков, которые могут быть использованы в дальнейших инициативах<sup>36</sup>, но очевидно, что их применимость с точки зрения предупреждения коррупции в организации конкретного мероприятия является ограниченной. Тем не менее из этих проверок можно многое почерпнуть, и они должны быть обязательными.

Вызывающим интерес административным органом, созданным для борьбы с коррупцией, является так называемый счетный суд, основная функция которого заключается в реагировании на сообщения о нарушениях, совершенных при использовании публичных средств. Преимущество судов такого типа заключается в их способности действовать своевременно и остановить поток денежных средств, пока источник нарушений не будет выявлен и устранен.

Аудиторы могут играть важную роль в процессе организации крупного мероприятия. Например, в провинции Британская Колумбия (Канада) в период подготовки к зимним Олимпийским играм 2010 года генеральный аудитор провинции регулярно изучал финансовое положение этого крупного мероприятия, для того чтобы общественность и члены Законодательного собрания могли получить лучшее представление об объеме затрат на проведение Игр и надзорной функции провинции<sup>37</sup>. Отчет подтвердил, что Организационный комитет Олимпийских игр в Ванкувере (VANOC) объединил сильный состав опытных сотрудников для управления операционными доходами и расходами, а также

<sup>36</sup> Например, Comptroller and Auditor General of India (2011); Audit Report on the Commonwealth Games 2010 (Report No. 6 of 2011-12); Auditor General of Canada (2011), Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons—Chapter 1 Expenditures for the 2010 G8 and G20 Summits; and Chapter 2—G8 Legacy Infrastructure Fund. Ottawa: Office of the Auditor General of Canada.

<sup>37</sup> Office of the Auditor General of British Columbia (2006). *The 2010 Olympic and Paralympic Winter Games: A Review of Estimates Related to the Provinces' Commitments*. Vancouver: Office of the Auditor General of British Columbia.

для оценки капитальных затрат на объекты. Кроме того, он подтвердил, что провинция разработала план управления рисками и реестр рисков для контроля финансовых рисков.

До этого Генеральный аудитор также осуществил проверку заявочных смет, поданных корпорацией «Бид корпорейшн» в Международный Олимпийский комитет (МОК), а также проверку представленных провинцией смет затрат, связанных с Олимпийскими играми. Данные обзоры вызвали обеспокоенность по поводу прогнозов уровня инфляции, используемых корпорацией «Бид корпорейшн» и провинцией для составления смет капитальных затрат по объектам, а также в отношении затрат на медицинское обслуживание и обеспечение безопасности, и очевидно недостаточных средств на непредвиденные расходы, выделенных из бюджета провинции<sup>38</sup>.

В Российской Федерации, как уже упоминалось ранее, Счетная палата Российской Федерации отвечает за ежеквартальный контроль хода подготовки к XXII Олимпийским зимним играм и XI Паралимпийским зимним играм 2014 года в Сочи в рамках комплексного процесса при участии всех аудиторских отделов. Контроль распространяется на все объекты и мероприятия, предусмотренные программой строительства олимпийских объектов и территориальной целевой программой, утвержденной администрацией Краснодарского края. Контроль осуществляется в дополнение к всесторонней деятельности по надзору, осуществляемому пятью департаментами аудита, которые несут непосредственную ответственность за Олимпийский проект. Кроме того, Счетная палата тщательно изучает изменения в стоимости проектов строительства в целях предотвращения роста затрат.

В Бразилии Управление генерального контролера уже провело анализ и инспектирование строительства трех спортивных арен (в городах Манаус, Рио-де-Жанейро и Куяба), а также различных проектов по обеспечению мобильности в городе, обратив особое внимание на анализ технических проектов, бюджетов и графиков работ. Результаты и выводы проверок направляются публичным руководителям, в контролирующие министерство, банки, финансирующие проекты, и в Федеральную счетную палату. Выводы также направляются в федеральную прокуратуру, в которой создана специальная рабочая группа по контролю за использованием средств из федерального бюджета при осуществлении проектов к предстоящему Чемпионату мира 2014 года.

## Открытость и публичная отчетность

Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен понимать важность увеличения открытости в управлении собственными финансами и принятии ключевых решений, влияющих на финансовую жизнеспособность мероприятия или любой из его основных частей. Он должен принимать меры, способствующие представлению частой, своевременной и достоверной финансовой отчетности публичным органам и общественности в рамках более широких усилий по увеличению открытости в отношении крупных публичных мероприятий. Финансовая информация должна сообщаться в публичной форме на всех этапах этих мероприятий. Представление отчетов о финансовых аспектах любого перевода активов другим организациям или использования наследия, которое остается после мероприятия, должно продолжаться после проведения крупного мероприятия и окончательного оформления финансовой отчетности по проекту.

<sup>38</sup>Office of the Auditor General of British Columbia (2003). *Review of Estimates Related to Vancouver's Bid to Stage the 2010 Winter Olympic and Paralympic Winter Games*. Vancouver: Office of the Auditor General of British Columbia.

# ГЛАВА V.

Публичные закупки

## Введение

Крупные мероприятия обычно требуют закупки товаров, строительства инфраструктуры и обеспечения услуг в очень большом объеме, как правило, в крайне сжатые сроки. Поэтому необходимость создания надлежащих систем закупок на основе открытости, конкуренции и объективных критериев при принятии решений приобретает крайне важное значение и является обязательным в соответствии с требованиями Конвенции.

Необходимо предусмотреть надежную систему закупок и эффективные процедуры и системы, обеспечивающие своевременное приобретение товаров и услуг, позволяя при этом рационально расходовать средства и избегать злоупотреблений в процессе закупок. Предупреждение коррупции в закупочной деятельности обычно основано на создании структур закупок (делегирование полномочий, назначение видов отчетности и т. д.) и процесса закупок, которые повышают действенность, сводя при этом к минимуму риск коррупции. Это также предусматривает тщательное управление лицами, участвующими в данном процессе. Структура и процесс закупок должны быть направлены на уменьшение возможностей для коррупции, ограничение несоблюдения персоналом существующего процесса и контроль за осуществлением закупок, не предусмотренных процессом.

Закупочная деятельность Органа, ответственного за крупное мероприятие, обычно осуществляется в рамках более широкого контекста действующего законодательства и государственной политики, регулирующих деятельность Органа. Несмотря на то что правила и политика закупок могут уже существовать и распространяться на отношения Органа с государственными структурами, передовая практика заключается в разработке как можно раньше ряда стратегий и процедур, которые соответствуют целям мероприятия и могут обеспечить ожидаемые результаты с точки зрения строительства объектов, инфраструктуры и оказания услуг, которые будут необходимы для успеха данного мероприятия.

Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен вновь подтвердить существующую политику публичных закупок. Если эти существующие процессы и критерии принятия решений по публичным закупкам необходимо некоторым образом адаптировать к обстоятельствам, сложившимся вокруг организации крупного мероприятия, новые критерии должны быть строгими, объективными, открытыми и общедоступными. Организация крупного мероприятия должна служить возможностью для пересмотра и совершенствования существующих правил, касающихся закупок, участия в торгах и заключения договоров.

Многочисленные проблемы, возникшие в период организации Игр Содружества 2010 года в Дели, Индия, еще раз привлекли внимание к необходимости создания надлежащих политики, практики и систем закупок, которые менее уязвимы с точки зрения взяточничества и коррупции. В аудиторском отчете о XIX Играх Содружества Генеральный контролер и аудитор Индии указал на «необъяснимые задержки в принятии решений, которые привели к созданию искусственного или умышленно вызванного ощущения срочности»<sup>39</sup>. В отчете также говорится, что из-за отсутствия конкуренции в процессе проведения торгов стране в конечном счете пришлось заплатить более высокую цену, причем за продукцию недостаточно высокого качества. В указанном отчете отсутствие конкуренции объясняется следующим образом: «Поскольку установленный срок было невозможно перенести, преодолеть такие задержки можно было, только стараясь допустить и свободно допуская отклонения от установленных правительственных процедур. При этом, очевидно, пострадали процедуры заключения договоров. Многие договоры были тогда рассмотрены с учетом единственных заявок, и в действительности некоторые из них даже были заключены на основе назначения. Вольное обращение с вышеуказанными правительственными процедурами привело к устранению конкуренции»<sup>40</sup>.

<sup>39</sup>Comptroller and Auditor General of India (2012). *Audit Report on the XIX<sup>th</sup> Commonwealth Games 2010*, Union government (Civil), Report No. 6 of 2011-12.

<sup>40</sup>Idem, p. 563.

Орган должен заблаговременно опубликовать правила осуществления публичных закупок и проведения торгов, указав в них установленные условия участия, включая критерии отбора и заключения договоров. В частности, дефицит времени и предсказуемые требования к действенности и целесообразности ни в коем случае не должны ослаблять существующие процедуры, которые обеспечивают надлежащее документальное оформление решений о закупках и последующую проверку применения соответствующих правил и критериев. Любые отступления от указанных процедур должны по-прежнему соответствовать высоким стандартам честности и неподкупности и должны быть надлежащим образом обоснованы, оформлены и зарегистрированы. Если возникнет необходимость пересмотреть и адаптировать существующие политику и процессы или допустить отступления от них, любое такое изменение существующей политики или исключение из нее должно приниматься на основе принципов открытости и публичной отчетности. По завершении мероприятия следует оценить реализацию данных изменений с целью развития передовой практики.

Характер закупок предполагает дискреционные полномочия на принятие решений от имени организации. Лица, наделенные данным дискреционным полномочием, относятся к группе работников высокого риска, крайне уязвимых с точки зрения коррупции. Данная должность требует более высокого уровня защиты от злоупотреблений, а также выявления конкретных уязвимых мест, которые необходимо устранить. Необходимо принять упреждающие меры, чтобы обеспечить поддержку и контроль сотрудников, выполняющих эти функции.

Разработка политики и процедур, которые используют открытые рыночные подходы к проведению торгов и оценке заявок, может значительно изменить культуру, в которой процветает коррупция в отношении закупочной деятельности.

Некоторые важные аспекты практики проведения торгов и осуществления закупок, которые позволяют предупредить коррупцию при организации крупных мероприятий, включают следующее: надежные механизмы контроля всех моментов тендерного процесса; процедуры закупок и заключения договоров, устойчивые к дефициту времени; специальный контроль закупок у одного поставщика; и разработку признаков мошенничества, которые могут указывать на мошенническую и коррупционную деятельность.

Орган может применять различные методы закупок, такие как открытые торги, закрытые торги, запросы на предложения без переговоров, торги в два этапа и т. д. При выборе метода следует руководствоваться политикой, а решения, касающиеся метода, который следует использовать в ходе каждой закупки, должны быть открытыми и справедливыми и должны надлежащим образом оформляться и проверяться. Уведомления о закупках и запросы на предложения должны представляться открыто, своевременно и в соответствии с реальными условиями, не создавая и не производя впечатления создания незаслуженного преимущества в пользу любого конкретного участника торгов.

Существует ряд организаций, обеспечивающих руководство по вопросам закупок, в том числе Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), которая приняла *Типовой закон о публичных закупках*<sup>41</sup>. Типовой закон устанавливает процедуры и принципы, которые помогают избежать злоупотреблений в процессе закупок, позволяя при этом рационально расходовать средства и исключить злоупотребления в процессе закупок. ЮНСИТРАЛ также разработала подробное руководство для оказания содействия в принятии типового закона<sup>42</sup>. Всемирный банк и многие региональные организации также опубликовали руководства и справочные пособия по закупкам.

Для Олимпийских и Паралимпийских игр 2012 года в Соединенном Королевстве был создан Комитет по проведению Олимпийских игр (ODA), который взял на себя функции

<sup>41</sup>ЮНСИТРАЛ (2011 год). *Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках* [http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/ML\\_Public\\_Procurement\\_A\\_66\\_17\\_R.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/ML_Public_Procurement_A_66_17_R.pdf)

<sup>42</sup>UNCITRAL (2012). *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*. <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/pre-guide-2012.pdf>

по строительству объектов и инфраструктуры и обеспечению услуг, необходимых для Игр, а также по управлению переходом к их использованию после мероприятия, который он осуществил досрочно, что позволило в течение года проводить тестовые мероприятия до начала Игр. Являясь вневедомственным публичным органом в структуре Министерства культуры, средств массовой информации и спорта Соединенного Королевства, ODA должен был соблюдать принятые публичным сектором строгие правила закупок и принципы справедливости, открытости и недопущения дискриминации. В начале закупочной деятельности ODA занимался процессом разработки собственной политики закупок, проведя всесторонние консультации и получив одобрение на самом высоком уровне. Постановка целей политики до организации процесса закупок позволила оценить соблюдение требований, касающихся заявок, в соответствии с этими целями. Ключевые элементы политики были затем объединены с руководством по закупкам с целью создания стандартного кодекса закупок, содержащего подробные указания для сотрудников, осуществляющих закупки<sup>43</sup>. Данный кодекс, а также процесс, с помощью которого он был разработан, может служить полезным примером для других стран в отношении вопросов закупок и использования объектов и инфраструктуры после мероприятия.

## Предоставление информации потенциальным подрядчикам и поставщикам

Следует соблюдать объективность при обмене информацией с потенциальными подрядчиками и поставщиками, чтобы исключить предоставление или видимость предоставления неправомерного преимущества любому из них. Вся передаваемая информация должна документироваться в полном объеме и храниться для использования в будущем.

В целях предупреждения любых злоупотреблений процедурами отбора и укрепления доверия в процессе отбора все стороны должны соблюдать режим конфиденциальности, особенно в отношении переговоров. Эта мера предосторожности важна для обеспечения безопасности торговой или иной информации, которую участники тендера могут включить в свои предложения и которую они не хотели бы раскрывать своим конкурентам.

## Предварительная квалификация и предварительный отбор подрядчиков

Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен предусмотреть четко определенные, справедливые и открытые процедуры предварительной квалификации или предварительного отбора потенциальных поставщиков и подрядчиков. Процедуры должны быть разработаны так, чтобы обеспечить соблюдение потенциальными поставщиками и подрядчиками определенных этических стандартов и гарантировать, что они являются платежеспособными и способны выполнить то, что предлагают. Процедуры должны допускать исключение потенциальных поставщиков и подрядчиков в случае, если имеются доказательства наличия коллизии интересов, коррупционного или неэтичного поведения с их стороны.

С помощью процедур предварительного отбора должна проверяться квалификация потенциальных подрядчиков или поставщиков, в том числе профессиональная и техническая квалификация, деловые качества, финансовые ресурсы и правоспособность заключать договор на закупки. Они должны соответствовать этическим стандартам и не могут быть несостоятельными или неплатежеспособными. Они не должны являться субъектом судебного разбирательства о несостоятельности, нарушении этических стандартов или коррупционных деяниях.

Должна быть предусмотрена справедливая и открытая система, которая гарантирует, что

<sup>43</sup>Cornelius, M., Fernau, J., Dickinson, P. and M. Stuart (2011). "Delivering London 2012: Procurement", *Civil Engineering* 164, May 2011, pp. 34-39.



определенные потенциальные поставщики или подрядчики могут быть исключены из процесса закупок в случае, если имеются доказательства того, что они предлагали или пытались предложить взятку кому-либо в целях оказания влияния на процесс закупок, вовлечены в коллизию интересов или обладают незаслуженным конкурентным преимуществом. Решения об исключении, в том числе причины принятия таких решений, должны быть доведены до сведения потенциальных поставщиков или подрядчиков и надлежащим образом оформлены в тендере на закупки. Кроме того, такие решения должны подлежать обжалованию.

## Оценка предложений и критерии

Критерии, связанные с осуществлением закупок, должны устанавливаться заранее и быть объективными и общедоступными. Процедура оценки должна быть опубликована, при этом процесс оценки должен быть открытым. Честность и неподкупность процесса оценки должны обеспечиваться на каждом этапе данного процесса.

Процедуры оценки должны гарантировать, что лица, участвующие в процессе оценки заявок потенциальных поставщиков или подрядчиков, действуют честно, беспристрастно и не вовлечены в имеющую место или предполагаемую коллизию интересов.

## Оспаривание результатов тендера на закупки

Орган должен предусмотреть надлежащий процесс, посредством которого потенциальные подрядчики и поставщики, принявшие участие в тендере на закупки, могут оспаривать результаты тендера, сообщать Органу о любом предполагаемом нарушении применимых законов, политики и процедур или подавать заявку на пересмотр решения касательно закупок. В идеале этот процесс должен предусматривать возможность пересмотра независимым органом.

## Заключение договоров

Закупочная деятельность должна опираться на действенную политику и практику заключения договоров, а также надежный контроль, надзор и обеспечение исполнения договоров. Крупные мероприятия часто требуют наличия гибкой стратегии заключения договоров, которую можно использовать в условиях меняющихся требований, правильно распределяя риск между сторонами, управляя рисками наиболее эффективным способом и контролируя издержки. Помимо ясных, стандартизированных и действенных процедур управления договорами неотъемлемой частью деятельности по заключению договоров должно стать упреждающее управление рисками, включая риск коррупции.

Полезным примером является закупочная деятельность для проведения Олимпийских игр 2012 года в Лондоне. В данном случае Комитет Соединенного Королевства по проведению Олимпийских игр обеспечил выполнение своих обязательств в соответствии с законом, особенно в части рисков, защиты бренда и прав заинтересованных субъектов, приняв необходимые меры для того, чтобы в его пакет договоров были также включены дополнительные гарантии в отношении ключевых заинтересованных сторон, ограничений права собственности подрядчиков первого порядка, расширения положений о коллизии интересов, требований, касающихся предотвращения мошенничества и сообщений о фактах коррупции, а также расширения прав интеллектуальной собственности<sup>44</sup>.

В Бразилии в рамках подготовки к Чемпионату мира по футболу 2014 года правительство приняло дифференцированный режим заключения договоров для предприятий, связанных с подготовкой к этому мероприятию<sup>45</sup>. Закон вносит изменения в требования, касающиеся обычного процесса торгов, с целью сокращения сроков проведения торгов и ускорения заключения договоров и процедур закупок. Новый режим предусматривает ряд нововведений, в том числе изменение порядка этапов в процедурах торгов. Например,

<sup>44</sup>Cornelius et al., 2011, above, p. 37.

<sup>45</sup>Закон № 12462, утвержденный Конгрессом 4 августа 2011 года.

предложения цен изучаются до анализа квалификационной документации, сопровождающей заявку. Кроме того, величина базового бюджета правительства участникам торгов не раскрывается, что, без ущерба для открытости процедуры торгов, является передовой практикой, за которую выступает ОЭСР во избежание сговора в сфере публичных закупок.

Орган, ответственный за крупное мероприятие, должен избегать сделок с подрядчиками и поставщиками, которые уличены или обоснованно подозреваются в даче взяток. Орган должен проводить надлежащую проверку при определении и оценке потенциальных подрядчиков. Он должен контролировать крупных подрядчиков и поставщиков, результаты их деятельности и финансовое положение. Кроме того, он должен иметь право на расторжение договорных отношений в случае обнаружения фактов дачи взяток, вовлечения в коллизию интересов или несоблюдения условий договора с их стороны<sup>46</sup>.

Информация обо всех договорах на закупки, включая личные данные поставщика и данные о предоставляемых услугах или товарах, а также договорной цене, должна своевременно публиковаться.

Например, в Российской Федерации новые правовые механизмы в сфере закупок в настоящее время находятся в стадии разработки, включая проект закона о системе федеральных контрактов. Это в значительной степени развивает принципы гласности и открытости информации, распространяя некоторые из существующих требований в отношении прозрачности и опубликования на все этапы процесса заключения договоров.

Для проведения Олимпийских игр 2008 года в Пекине Организационный комитет создал департамент для осуществления управления и надзора за договорами – Департамент по правовым вопросам. Комитет подготовил директиву «Методы, касающиеся управления договорами, для применения ВОСОГ» (Methods Regarding Contract Management for ВОСОГ), содержащую дополнительные правила и нормативные положения. Меры управления были введены в отношении утверждения договоров, предупреждения ответственности и выполнения работ при осуществлении надзора. До подписания любого крупного договора Организационным комитетом Департамент аудита и надзора был обязан рассмотреть и утвердить условия договора и, при необходимости, рекомендовать пересмотр условий или внесение изменений. Функции надзора и аудита в отношении исполнения всех договоров были возложены на Национальную аудиторскую службу.

## Документальные свидетельства результатов тендера на закупки и решений

Важно обеспечить надлежащее документальное оформление всех аспектов тендеров на закупки, касающиеся крупного мероприятия, и их доступность для проверки в случае необходимости. Для обеспечения открытости и отчетности, а также в целях содействия осуществлению права пострадавшего участника торгов добиваться пересмотра принятых решений Орган должен вести надлежащий учет всей соответствующей информации, относящейся к тендеру на закупки.

Данная документация также должна предусматривать все аспекты заключения договоров, процесс контроля и обеспечения исполнения договоров и результаты работы подрядчика. Вся документация должна храниться и быть доступной для проверки, при необходимости, в течение установленного и достаточно длительного периода времени после проведения крупного мероприятия или в течение срока, установленного законом.

Учитывая относительно временный характер органов, создаваемых для организации крупных мероприятий, необходимо иметь соответствующие механизмы для хранения всех документов и последующего доступа к ним после завершения мероприятия (это касается закупок, договоров, решений, заявлений о коррупции, информации, предоставлен-

<sup>46</sup>См. *Business Principles for Countering Bribery*. Transparency International (2009). Berlin: TI.

ной лицами, сообщающими о фактах коррупции, отчетов о результатах деятельности подрядчиков, недостатков, обнаруженных в продукции или предоставленных услугах, и т. д.). Существующее законодательство, касающееся архивных материалов, их защиты и того, каким образом к ним может быть получен доступ, может либо не может применяться к отчетам Органа, ответственного за крупное мероприятие. Если оно применяется, законодательство и политику следует рассматривать с точки зрения предупреждения коррупции.

## Надзор за закупочной деятельностью

Как упоминалось выше, осуществление закупочной деятельности в рамках Органа, ответственного за крупное мероприятие, требует высокого уровня защиты от злоупотреблений. Важно выявить уязвимые места, которые свойственны различным процессам закупок, и обеспечить их устранение. Вся закупочная деятельность Органа должна тщательно контролироваться на предмет соответствия существующим процедурам и политике и подлежать регулярному внутреннему и внешнему аудиту. Должны быть предусмотрены меры, направленные на выявление случаев несоблюдения действующих правил и процедур закупок, в том числе случаев выставления поддельных счетов, и реагирование на такие случаи.

## Меры по снижению риска коррупции в цепочке поставок Органа

Оценка риска коррупции в цепочке поставок должна являться частью более общей оценки рисков коррупции и частью предусмотренного Органом процесса комплексного управления рисками. Борьба с коррупцией в цепочке поставок требует оценки рисков, обеспечения баланса между затратами и выгодами, а также специальной разработки мер реагирования с учетом профиля рисков.

Орган, ответственный за крупное мероприятие, может создать механизм контроля и мониторинга подрядчиков и субподрядчиков в целях снижения риска коррупции в собственной цепочке поставок. Можно поощрять или требовать от подрядчиков соблюдать указанные меры предосторожности в рамках собственной цепочки поставок<sup>47</sup>.

<sup>47</sup>Практический инструмент предупреждения коррупции в цепочке поставок, см. United Nations Global Compact (2010). *Fighting Corruption in the Supply Chain—A Guide for Customers and Suppliers*. New York: United Nations.



# ГЛАВА VI.

Основная инфраструктура  
и строительство

## Введение

Крупные мероприятия обычно требуют больших инвестиций в строительство инфраструктуры и благоустройство, строительство объектов и/или реконструкцию существующих объектов и сооружений. Кроме того, они часто требуют значительных инвестиций в инфраструктуру, предусматривающую конференц-залы, стадионы, гостиницы, медицинское оборудование и учреждения, аэропорты, дороги, городской транспорт, связь, электроснабжение, санитарно-профилактические мероприятия или инфраструктуру системы безопасности.

Неэффективная практика закупок и управления предполагает огромный риск мошенничества и коррупции. Несоблюдение сроков, мошенничество при проведении торгов, низкие строительные стандарты, неисполнение условий договоров и рост затрат приводят к еще большим задержкам и гораздо большим затратам. В некоторых случаях организация крупного мероприятия может превратиться в настоящее испытание для финансовой и политической системы, а также репутации страны. Орган, ответственный за крупное мероприятие, может использовать стратегии управления рисками, чтобы снизить обычные риски, связанные с крупными проектами по строительству и развитию инфраструктуры, и свести к минимуму возможности для коррупции.

Строительная отрасль является одной из основных в мировой экономике, и не удивительно, что она играет важную роль в любом крупном мероприятии, которое требует значительного развития инфраструктуры. Учитывая, что лишь очень небольшое количество крупномасштабных проектов реализуется в срок и без превышения сметы и что перерасход по этим проектам, как правило, значительный, представляется разумным рассмотреть факторы, влияющие на такое положение дел, и разработать защитные меры, позволяющие свести к минимуму влияние данных факторов при планировании крупного мероприятия. Тремя основными факторами являются вопросы, связанные с подрядчиками (руководство строительными работами, производительность), вопросы, связанные с заказчиками (представление планов в срок, изменение планов), и внешние вопросы (материалы, согласования). Во всех этих случаях существуют меры управления рисками, с помощью которых Орган может не только снизить последствия этих факторов для проекта, но и свести к минимуму возможности для коррупции на фоне этих реалий<sup>48</sup>.

Частные строительные компании подают заявки на участие и представляют проекты по развитию инфраструктуры для крупных мероприятий. Многие из них осуществляют деятельность на международном уровне и обладают практическим опытом строительства определенных видов объектов и инфраструктуры для крупных мероприятий. Эти компании заинтересованы в участии в стабильных процессах закупок и приветствуют надежную и эффективную систему управления закупками в рамках организации, ответственной за крупное мероприятие. Данная система может обеспечить добросовестную конкуренцию в отношении договоров, а также участие компетентного контрагента в процессе строительства.

Процесс закупки на основе конкуренции, справедливости и тщательной проверки, позволяющий осуществить отбор компаний, придерживающихся принципов честности и неподкупности и способных предоставлять свою продукцию в срок и в соответствии с техническими условиями, является важнейшей частью общего процесса подготовки к крупному мероприятию. Если компании не проявляют ответственности в своих действиях, данный процесс должен выявить и пресечь ненадлежащее поведение в целях обеспечения добросовестной конкуренции для всех и эффективности инвестиций Органа.

Конкретные руководящие принципы закупочной деятельности, связанной с организацией крупного мероприятия, содержатся в документе «Закупки 2010 года – руководство

<sup>48</sup>Baloyi, L., and M. Bekker (2011). “Causes of construction cost and time overruns: The 2010 FIFA World Cup Stadia in South Africa”, *Acta Structilia*: 18 (1).

по развитию инфраструктуры для Чемпионата мира по футболу» (Procure 2010 – Manual to Guide Infrastructure Development for the Soccer World Cup), подготовленном Техническим координационным комитетом по Чемпионату мира 2010 года ФИФА в Южной Африке и Советом по развитию строительной отрасли. Данное руководство было разработано для коллективов специалистов в местных городах в отношении закупок и обеспечения инфраструктуры для данного мероприятия<sup>49</sup>.

Во многих случаях Орган может принять решение о строительстве новой инфраструктуры посредством частных инвестиций. Проекты по развитию инфраструктуры, финансируемые из частных источников, зачастую являются важным инструментом для соблюдения требований по созданию инфраструктуры для крупного мероприятия. В этих ситуациях Орган должен руководствоваться эффективной внутрисударственной политикой, чтобы стимулировать частные инвестиции в инфраструктуру, обеспечивая при этом конкуренцию между поставщиками публичных услуг или предупреждая злоупотребление монополистическими условиями в тех случаях, когда конкуренция невозможна. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла *Типовые законодательные положения по финансируемым из частных источников проектам по развитию инфраструктуры*<sup>50</sup> (Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects), разработанные Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Законодательные рекомендации и типовые положения призваны помочь внутренним законодательным органам в создании правовой базы, благоприятной для проектов по развитию инфраструктуры, финансируемых из частных источников, которые часто осуществляются в рамках подготовки к крупным мероприятиям. Типовые положения дополняют Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по финансируемым из частных источников проектам по развитию инфраструктуры<sup>51</sup>.

## Консорциумы

Ввиду крупного масштаба большинства проектов по развитию инфраструктуры заинтересованные компании часто принимают участие в процедурах отбора через консорциумы, специально созданные для этой цели. В связи с этим информация, запрашиваемая у членов участвующего в торгах консорциума, должна относиться к консорциуму в целом, а также к отдельным его участникам. Процесс предварительного отбора должен включать тщательную проверку состава консорциума и его компаний-учредителей. В целях предотвращения утечки информации или возможного сговора между консорциумами и недопущения подрыва доверия к процессу отбора отдельной компании запрещается присоединяться к более чем одному консорциуму для представления предложений по одному и тому же проекту.

## Проектные риски, распределение рисков и управление ими

Необходимо точно распределить риски между различными сторонами, участвующими в проекте по строительству или развитию инфраструктуры, с учетом различных факторов, включая требование Органа в отношении успешного проведения крупного мероприятия и степени риска, которому подвергаются проектная компания, прочие инвесторы и заемщики (а также того, в какой степени они способны и готовы взять на себя риск при приемлемых издержках). Адекватное и надлежащее распределение рисков имеет существенное значение для снижения стоимости проекта и его успешного осуществления. Ненадлежащее распределение проектных рисков может поставить под угрозу финансовую жизнеспособность проекта или препятствовать его эффективному управлению, тем самым увеличивая стоимость предоставления услуги. Сам процесс переговоров и согла-

<sup>49</sup>Republic of South Africa (2006). *Procure 2010–Manual to Guide Infrastructure Development for the Soccer World Cup*. Technical Coordinating Committee for the 2010 FIFA World Cup in South Africa and the Construction Industry Development Board.

<sup>50</sup>UNCITRAL (2003). *UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects*. [http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf)

<sup>51</sup>UNCITRAL (2000). *UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*. <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/guide/pfip-e.pdf>

сования в отношении распределения рисков должен надлежащим образом регулироваться, чтобы исключить возможность коррупционных деяний со стороны некоторых компаний или концессионеров с целью получения необоснованных выгод при распределении рисков.

Несколько компаний могут образовать проектную компанию, которая создается в качестве самостоятельного юридического лица для управления крупными проектами по развитию инфраструктуры. Проектная компания, как правило, формируется только для крупного проекта по строительству или развитию инфраструктуры и может являться средством привлечения финансирования для проекта. Она будет ограничивать ответственность частных организаций, участвующих в крупном проекте по строительству или развитию инфраструктуры. Кроме того, проектная компания способствует координации при осуществлении проекта и обеспечивает механизм защиты интересов проекта, которые могут не совпадать с индивидуальными интересами всех участников проекта. В таких случаях Орган должен убедиться в том, что устав и внутренние нормативные документы проектной компании надлежащим образом отражают ее обязательства по проектному соглашению.

Орган должен убедиться в том, что проектная компания имеет уровень собственного капитала, который обеспечивает прочную финансовую основу для проектной компании и гарантирует ее способность исполнять свои обязательства. Орган должен предусмотреть процедуры, обеспечивающие проверку и контроль собственных средств компании, вложенных в проект, а также их достаточности для создания прочной финансовой основы компании. Все соглашения с проектными компаниями должны содержать соответствующие положения, позволяющие Органу применить санкции в случае неисполнения договора и взыскать убытки. Если проектной компании будет разрешено, в соответствии с заключенным с Органом соглашением, заключать договоры субподряда на выполнение части проекта по строительству или развитию инфраструктуры, должны быть приняты меры, направленные на защиту интересов Органа, обеспечение исполнения обязательств субподрядчиками и определение степени ответственности подрядчика за исполнение обязательств субподрядчиками.

## Частно-государственные проекты и частное финансирование

Альтернативы публичному финансированию часто играют некоторую роль в развитии инфраструктуры, необходимой для крупного мероприятия. Могут быть утверждены некоторые проекты с исключительно или преимущественно частными источниками финансирования (например, ссуды или вложения в акционерный капитал). Иногда публичные и частные инвестиции объединены в структурах, называемых «частно-государственные партнерства».

Частно-государственные партнерства обычно предполагают предоставление различных концессий и преимуществ. Это создает дополнительные риски коррупции, которые следует снижать с помощью строгой политики и процедур. Например, инфраструктурные проекты с частным финансированием могут включать концессии при строительстве и эксплуатации новых сооружений и систем инфраструктуры или при обслуживании, модернизации, расширении и эксплуатации существующих сооружений и систем инфраструктуры. Необходимо предусмотреть политику и точные руководящие принципы, определяющие виды концессий, которые могут быть предоставлены для различных видов инфраструктуры.

Частно-государственные партнерства могут регулироваться законодательством или политикой, которые могут либо не могут применяться в отношении Органа. В любом случае Органу следует предусмотреть надлежащие меры, с тем чтобы обеспечить добросовестную конкуренцию между поставщиками публичных услуг или предупредить злоупотребление монополистическими условиями в тех случаях, когда конкуренция невозможна.



## Надзор за проектами по строительству и развитию инфраструктуры

Недостаточный или некомпетентный надзор за основными строительными или инфраструктурными проектами может создать массу возможностей для коррупции. Поэтому необходимо принять меры по обеспечению эффективного надзора за ходом проекта. В частности, все решения о внесении изменений или принятии отклонений от проектного задания, сроков или издержек должны проходить строгую проверку и утверждение.

Соглашения, относящиеся к крупным проектам по строительству или развитию инфраструктуры, должны не только распределять проектные риски, но четко определять стандарты выполнения работ, соблюдение которых будет контролироваться и обеспечиваться Органом. Каждое соглашение должно четко определять ответственность подрядчика или санкции, которые будут к нему применены в случае неисполнения или несоблюдения своего обязательства. Функции Органа по осуществлению контроля и обеспечению исполнения должны быть защищены от неправомерного давления или коррупции.

## Использование инфраструктуры после мероприятия и распоряжение активами

Учитывая значительные суммы публичных средств, которые необходимы для организации крупного международного мероприятия, обычно принимаются меры, направленные на планирование последующей передачи объектов, оборудования и инфраструктуры публичным органам для публичного использования. Переход к их использованию после мероприятия предполагает бесчисленные возможности для мошенничества и коррупции. Данный риск усугубляется еще и тем, что такой переход зачастую плохо спланирован и управление им часто осуществляет другая организация, а не Орган, который отвечал за мероприятие.

Целесообразно с самого начала составить план будущего использования мест проведения и оборудования и перехода к их использованию после мероприятия. В случае Олимпийских и Паралимпийских игр 2012 года в Лондоне внутригосударственное законодательство, учредившее Комитет по проведению Олимпийских игр, также возложило на него ответственность за данный переход и передачу активов<sup>52</sup>.

Довольно часто организационные комитеты крупных мероприятий предусматривают усовершенствование местной инфраструктуры или последующую передачу местной ответственности усовершенствований и инфраструктуры в качестве объекта наследия. Данный вид передачи объектов наследия может создавать собственный риск коррупции, который подлежит оценке, снижению и управлению.

В некоторых случаях создается соответствующий фонд в целях содействия общественности в развитии инфраструктуры, совершенствовании объектов или спонсировании мероприятий. Например, в 2010 году, когда в Канаде проводился саммит Группы 8, принимающий регион получил 50 млн. долл. США на финансирование проектов по благоустройству территории, сохранению объектов и инфраструктуры для использования после мероприятия и содействию в обеспечении безопасности на саммите<sup>53</sup>. Открытость использования данных средств и процесса принятия решений имеет решающее значение. Любой процесс отбора проектов должен быть открытым и предусматривать механизм отчетности.

Меры по предупреждению коррупции должны приниматься не только в ходе подготовки и организации крупного мероприятия, но и при проведении последующих мероприя-

<sup>52</sup>В Приложении 2 к *London Olympic Games and Paralympic Games Act 2006* отдельно рассматриваются вопросы управления схемами передачи. [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/12/pdfs/ukpga\\_20060012\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/12/pdfs/ukpga_20060012_en.pdf)

<sup>53</sup>Auditor General of Canada (2011). Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons—Chapter 2—G8 Legacy Infrastructure Fund. Ottawa: Office of the Auditor General of Canada.

тий<sup>54</sup>. Олимпийские игры 2008 года в Пекине и Всемирная выставка «ЭКСПО-2010», прошедшая в Шанхае, служат примерами надлежащего применения таких мер для сведения к минимуму риска коррупции. В обоих случаях после мероприятия проводился надзор за управлением средствами и материалами в целях предупреждения потери активов. После проведения Олимпийских игр в Пекине ВОСОГ распределил все активы по категориям и распорядился ими путем проведения публичного аукциона, платного использования объектов, взыскания с поставщиков, передачи с учетом скидки и пожертвования. Была создана группа по распоряжению материалами и средствами, в состав которой вошли члены департамента логистики, финансового департамента, департамента по правовым вопросам, департамента надзора и аудита и другие представители руководства. Распоряжение материалами было в основном возложено на Китайскую Пекинскую биржу собственности (China Beijing Equity Exchange), которая имеет соответствующий опыт в таких областях, как оценка стоимости, аукцион и переработка возобновляемых ресурсов. Весь процесс распоряжения активами осуществлялся под надзором Департамента надзора и аудита.

### Пример передовой практики

Одним из примеров перспективной практики, который при необходимости можно использовать при организации крупного мероприятия, является Инициатива по обеспечению открытости в строительном секторе (Construction Sector Transparency Initiative - CoST)<sup>55</sup>. Данная инициатива представляет собой проект, финансируемый Министерством международного развития Соединенного Королевства и Всемирным банком, который был опробован в ряде стран. Она основана на участии нескольких заинтересованных субъектов в деятельности по повышению открытости в строительном секторе, в которую также вовлекаются клиенты и надзорные ведомства в правительстве, компании и инженеры, занятые в строительной отрасли, а также группы гражданского общества. Инициатива стремится к достижению открытости путем публичного раскрытия информации на различных этапах выполнения строительного проекта, с тем чтобы заинтересованные субъекты могли привлекать организацию, осуществляющую проект, к ответственности в случае претензий к стоимости и качеству. Раскрытию подлежит такая информация, как цель и ценность проекта для бенефициаров, масштаб и стоимость проекта, ведомства и компании, участвующие в проекте, выданные подряды и изменения в стоимости, объем работ и срок сдачи объекта строительства. Процесс обеспечения эффективности, основанный на сотрудничестве всех участвующих сторон, повышает ценность раскрытия информации благодаря проверке информации и понятному освещению вопросов, с тем чтобы граждане и надзорные ведомства могли разобраться и отреагировать в случае необходимости.

<sup>54</sup> Например, план отчуждения активов и предупреждение потери активов; сохранение записей; идентификация и документирование накопленного опыта; документирование случаев взаимодействия с ненадежными (или коррумпированными) поставщиками, включая разработку и последующее распространение «черного списка» физических и юридических лиц.

<sup>55</sup> См. The Construction Sector Transparency Initiative. <http://www.constructiontransparency.org>

# ГЛАВА VII.

**Инфраструктура системы  
безопасности**

## Введение

Разумная политика, процедуры и практика противодействия коррупции необходимы для всей закупочной деятельности Органа. Однако закупка и обеспечение инфраструктуры и услуг по обеспечению безопасности требуют особого внимания в силу своей чувствительности. Одна из основных особенностей закупок в сфере обеспечения безопасности заключается в необходимости соблюдения конфиденциальности и секретности в целях сохранения действенности и эффективности мер по обеспечению безопасности. Очевидно, что раскрытие точного характера мер по обеспечению безопасности, которые предназначены для крупного мероприятия, может лишить эти меры смысла.

Другое важное отличие, касающееся безопасности, заключается в сложности определения того, какой объем инвестиций в инфраструктуру системы безопасности и меры по обеспечению безопасности окажется достаточным для защиты от возможного серьезного нарушения системы безопасности, которое может повлиять на безопасность тысяч людей. После событий 11 сентября опасения по поводу нарушений системы безопасности и возможных попыток террористических групп использовать крупное мероприятие как мировую арену создают огромное политическое давление на специалистов, осуществляющих планирование, вынуждая их переоценивать риски и усиливать меры по обеспечению безопасности. Тем не менее невозможно отреагировать на повышенный уровень опасности, если в планы снижения рисков не включены соответствующие чрезвычайные обстоятельства.

## Ключевые стратегии

### Контроль затрат на осуществление мер по обеспечению безопасности

На операции по безопасности приходится одна из наиболее существенных составляющих затрат, связанных с организацией крупного мероприятия на своей территории. Сообщается, что при проведении Олимпийских игр 2012 года в Лондоне в обеспечение безопасности был вложен крупнейший в истории Соединенного Королевства объем инвестиций в мирное время. Инвестиции в обеспечение безопасности, осуществляемые в целях проведения крупного мероприятия, несмотря на то что они могут варьироваться, составляют огромную долю общих затрат на организацию крупного мероприятия. Как правило, эти затраты занижены на стадии составления заявки на участие в торгах, а впоследствии значительно превышают бюджет, несмотря на его постоянный пересмотр на всем протяжении времени после подачи заявки.

Склонность политических кругов действовать с предельной осмотрительностью, подогреваемая средствами массовой информации и широкой общественностью, будет способствовать расширению возможностей для манипулирования ценами и других мошеннических действий, связанных с приобретением услуг и средств обеспечения безопасности. Поэтому существует необходимость в строгих централизованных механизмах представления финансовой отчетности. Должна быть создана матрица финансовой ответственности с единолично ответственным лицом и эффективной внутренней и внешней стратегией обмена финансовой информацией.

Структура, созданная для организации безопасности в целях проведения крупного мероприятия, должна быть основана на детальной и протестированной матрице ответственности с четким разграничением полномочий и подотчетности. Кроме того, должна существовать матрица финансовой ответственности с единым органом, осуществляющим составление бюджета (например, директором по финансовым вопросам), который подчиняется лицу, отвечающему за операции по обеспечению безопасности. В свою очередь, лицо, отвечающее за операции по обеспечению безопасности мероприятия, должно иметь доступ к самому высокому уровню принятия решений в структуре Органа.

### Координация

В некоторых случаях может существовать национальное ведомство по охране правопорядка, имеющее полномочия по управлению требованиями к обеспечению безопасно-

сти крупного мероприятия. Если такое ведомство существует, отношения между данным ведомством и Органом, ответственным за мероприятие, а также их соответствующие обязанности, касающиеся мер по обеспечению безопасности в связи с проведением мероприятия, должны быть четко разграничены. Если такое ведомство отсутствует, должны быть приняты альтернативные меры в сотрудничестве с различными заинтересованными субъектами, включая все участвующие ведомства по обеспечению безопасности.

В Канаде при Канцелярии Тайного совета федерального правительства было создано Управление координатора по проведению Олимпийских игр 2010 года и обеспечению безопасности саммита Группы 8 для координации вопросов планирования безопасности, финансирования и программ обеспечения готовности. Управление координировало задачи по обеспечению безопасности на зимних Олимпийских играх и Паралимпийских играх 2010 года и саммитах Группы 8 и Группы 20 2010 года. Координатор подчинялся советнику премьер-министра Канады по национальной безопасности, который, в свою очередь, подчинялся непосредственно премьер-министру. Управление координатора тесно сотрудничало с различными федеральными министерствами и ведомствами, участвующими в этих мероприятиях по обеспечению безопасности, выступая в качестве координационного центра. При этом Управление выполняло следующие функции:

- координация планирования по обеспечению безопасности с соответствующими федеральными органами власти, органами власти провинций и муниципальными органами власти;
- обеспечение проверки оперативной готовности и совместимости планов обеспечения безопасности;
- выработка скоординированного подхода к информационному взаимодействию;
- определение и координирование требований к финансированию между федеральными министерствами и ведомствами;
- консультирование и предоставление рекомендаций премьер-министру, кабинету министров и другим министрам; и
- координация двусторонних переговоров между канадскими министерствами и ведомствами, а также с международными партнерами.

Все министерства, осуществляющие операции по безопасности, должны были представить в Управление координатора бизнес-планы для рассмотрения и утверждения, прежде чем они могли быть объединены в заявки на финансирование, направляемые в Государственное казначейство и парламент. На саммитах Группы 8 и Группы 20 были приняты значительные меры по обеспечению безопасности, при этом время на планирование было ограничено, что делало координирующую роль еще более важной. В отчете Генерального аудитора впоследствии были указаны случаи, в которых Управление выясняло, были ли затраты действительно дополнительными или же они соответствовали общему плану безопасности федеральных сил полиции.

В некоторых государствах национальному ведомству по охране правопорядка может понадобиться создать постоянное подразделение, способное реагировать на конкретные аспекты планирования и осуществления мер по обеспечению безопасности в целях проведения крупных мероприятий. Такое управление может обеспечить расширение, передачу и использование знаний, которые удастся почерпнуть из отчетов о результатах работы.

### **Кадровое обеспечение**

Особое внимание необходимо уделить тому, чтобы на должности высшего звена, связанные с обеспечением безопасности, были назначены лица, способные выполнять эти функции. Поэтому местные и национальные ведомства по охране правопорядка, ответственные за обеспечение безопасности при проведении крупных мероприятий, должны быть готовы привлечь сторонние организации к выполнению функций, которые не могут быть выполнены собственными силами (например, функции, связанные с мобилизацией,

закупками, планированием проектов). Важно, чтобы на всех уровнях решения о кадровом обеспечении в области безопасности принимались открыто, на основе четких должностных инструкций и квалификационных требований, которые подлежат изменению в соответствии с потребностями осуществляемой деятельности.

Аналогичным образом, планирование и осуществление мер по обеспечению безопасности при проведении крупного мероприятия должны осуществляться опытными сотрудниками, которые имеют большой опыт в сфере обеспечения безопасности, а также знания и навыки, необходимые для осуществления деятельности, связанной с кадровым обеспечением, закупками, логистикой и надзором за расходованием бюджетных средств. Местные правоохранительные органы не всегда имеют опыт, необходимый для выполнения этих важных функций, и это может повысить существующие риски коррупции.

### Частные поставщики услуг по обеспечению безопасности

Необходимость в большом числе сотрудников для обеспечения безопасности крупного мероприятия часто требует привлечения частных охранных компаний, что делает договоры на оказание услуг по обеспечению безопасности высоковольтными и крайне выгодными. Приобретение данных услуг может представлять определенные сложности. Кроме того, возросшее использование частных услуг по обеспечению безопасности создает дополнительные сложности, связанные со своевременным обменом информацией на этапе как планирования, так и оказания услуг по обеспечению безопасности.

Сам характер планирования и осуществления деятельности по обеспечению безопасности может оправдывать определенный недостаток открытости в силу законных требований соблюдать секретность для обеспечения безопасности мероприятия. Поскольку секретность также может порождать коррупцию, важно предусмотреть механизмы, позволяющие оценивать и при необходимости оспаривать требования в отношении секретности, когда они не являются обоснованными. Еще большее внимание должно уделяться обмену информацией с общественностью теми способами, которые не ставят под угрозу безопасность, а обеспечивают эффективный расчет затрат, а также обсуждение и контроль со стороны общественности по мере необходимости.

Трудности, с которыми можно столкнуться при обеспечении инфраструктуры системы безопасности, стали очевидными при создании комплексной системы обеспечения безопасности на основе централизованного наблюдения, которая не была вовремя внедрена при проведении Олимпийских игр 2004 года в Афинах<sup>56</sup>. Кроме того, в случае Олимпийских игр 2012 года в Лондоне привлечение персонала частной охранной фирмы вызвало некоторые осложнения. Эти два примера высвечивают определенные сложности, присутствующие в частно-государственным партнерствам при обеспечении безопасности крупных мероприятий.

Поставщики услуг и инфраструктуры по обеспечению безопасности, безусловно, могут принять необходимые меры для создания соответствующих программ по антикоррупционной этике и соблюдению антикоррупционных норм. Это особенно важно при работе на международном уровне, когда многие из них сталкиваются с различиями в правовом регулировании и культуре. Политика частного сектора в отношении соблюдения этики и требований может иметь решающее значение для развития и устойчивости открытой и эффективной практики противодействия коррупции, особенно в области безопасности, благодаря укреплению культуры честности и неподкупности. Эта политика в целом касается различных сфер, включая следующие: участие компании или отдельных сотрудников в осуществлении политики; принятие даров и представительские расходы; защита лиц, сообщающих о фактах коррупции; а также процедуры управления рисками и механизмы внутреннего контроля. УНП ООН разработало практическое руководство «Программа для бизнеса по антикоррупционной этике и соблюдению антикоррупционных норм».

<sup>56</sup>Samatas, M. (2007). "Security and Surveillance in the Athens 2004 Olympics", *International Criminal Justice Review*, 17(3): 220-238.

Оно содержит руководящие принципы для компаний относительно того, как вести борьбу с коррупцией в своей деятельности, соблюдая более высокие стандарты честности и неподкупности, и дает рекомендации по практическому осуществлению таких инициатив, стандартов и принципов.

Например, G4S Events, подразделение компании G4S, являлось одним из основных поставщиков услуг по обеспечению безопасности при проведении Олимпийских игр 2012 года в Лондоне. Компания G4S обнародовала свою *Политику в сфере деловой этики*<sup>57</sup> и регулярно сообщает о мерах, принимаемых для обеспечения честности и неподкупности своей компании. Политика компании в сфере этики, применяющаяся во всем мире в отношении всей компании, прямо выражает стремление противодействовать подкупу и коррупции в любой форме. Сотрудникам в явно выраженной форме запрещается принимать от сторонних организаций или отдельных лиц дары, денежные средства или предложения участвовать в развлекательных мероприятиях, если есть основания полагать, что это может повлиять на деловые решения. В компании G4S создан Комитет по аудиту, который обладает широкими полномочиями и отвечает за рассмотрение годовой и полугодовой отчетности, любых вопросов, поднимаемых внешними аудиторами, финансовой отчетности, а также за процесс внутреннего аудита, мероприятия по сообщению информации о фактах коррупции, процедуры управления рисками и внутренний контроль. Компания G4S предусмотрела программу оценки рисков, контроля и аудита в целях противодействия подкупу. Кроме того, она запустила глобальный сервис «Safe 2 Say» для сообщения о фактах коррупции по горячей линии, позволяющей осуществлять бесплатные звонки из всех стран.

<sup>57</sup>G4S, Business Ethics Policy, [http://www.g4s.com/~//media/Files/Corporate%20Files/Group%20Policies/g4s\\_business\\_ethics\\_policy.ashx](http://www.g4s.com/~//media/Files/Corporate%20Files/Group%20Policies/g4s_business_ethics_policy.ashx)





# ГЛАВА VIII.

Вовлечение частного сектора

## Введение

Частный сектор играет огромную роль в подготовке крупного мероприятия. Возможность получения значительной прибыли привлекает различные сегменты частного сектора. Как упоминалось выше, частный сектор принимает непосредственное участие в закупках товаров и услуг и развитии инфраструктуры, необходимой для проведения крупного мероприятия. Сектор финансовых услуг участвует в финансировании различных аспектов деятельности как публичного, так и частного сектора, связанной с организацией крупного мероприятия. Учитывая, что большинство компаний стремятся к участию в силу рациональных деловых соображений, частный сектор имеет свои причины для предупреждения коррупции. Относительная надежность собственной политики и практики частного сектора по предупреждению коррупции имеет очень важное значение для Органа, ответственного за крупное мероприятие.

Орган, ответственный за крупное мероприятие, может сотрудничать с частным сектором, чтобы определить, каким рискам, связанным с коррупцией, подвержены предприятия, и помочь предприятиям в управлении данными рисками. Определение общих рисков и угроз может помочь выработать ответные меры и способствовать целенаправленному сотрудничеству между Органом и соответствующими элементами частного сектора. Можно предусмотреть средства поощрения при применении передовой практики.

Статья 12 Конвенции призывает к предупреждению коррупции в частном секторе и сотрудничеству между частным сектором и правоохранительными органами. Это предусматривает принятие необходимых мер, с тем чтобы компании обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и чтобы их счета и требуемые финансовые ведомости подвергались надлежащим процедурам аудита и сертификации. Поскольку в организации крупного мероприятия обычно участвует множество представителей частного сектора, сотрудничество между Органом и соответствующими частными организациями имеет большое значение и может опираться на конкретные меры, как, например, те, что предусмотрены в пункте 2 статьи 12 Конвенции. Данные меры могут быть направлены на: поощрение использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между предприятиями и в договорных отношениях между ними и сторонами, отвечающими за организацию крупного мероприятия; подготовку коммерческих субъектов к осуществлению процессов закупок, заключению спонсорских соглашений и хозяйственных договоров с ведомством, отвечающим за организацию крупного мероприятия; предупреждение возникновения коллизий интересов; обеспечение открытости в рамках коммерческих предприятий, включая открытость идентификации юридических или физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций или управлению ими; и предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами или сторонами, отвечающими за организацию крупного публичного мероприятия.

## Эффективное сотрудничество с частным сектором в сфере противодействия коррупции

В последние годы активизированы усилия по работе с деловыми кругами путем включения их в процесс общего планирования и осуществления плана действий, связанного с крупным мероприятием, на самых ранних этапах. Несмотря на отсутствие каких-либо значимых оценок, касающихся эффективности данных инициатив, они действительно являются перспективными. Можно надеяться, что они будут способствовать решению вопросов повышения осведомленности, поощрению личной заинтересованности и участия и формированию культуры, которой не свойственна коррупция.

Орган может сотрудничать с деловыми кругами, поставщиками и подрядчиками и содействовать тому, чтобы они стали неотъемлемой частью его планов и деятельности по противодействию коррупции. В целях поощрения открытости, образования частно-государственных партнерств, основанных на нормах этики, и формирования культуры, свободной

от коррупции, между основными заинтересованными субъектами могут быть заключены соглашения или договоры о соблюдении честности и неподкупности. Можно применять отраслевой подход при работе с группами в разных отраслях (например, безопасность, здравоохранение, строительство, энергетика или транспорт) и поощрять их к формированию чувства совместной ответственности и профессиональной гордости за поддержание высокого уровня честности и неподкупности.

В то время как защита лиц, сообщающих о фактах коррупции, в публичном секторе более широко распространена, в ряде юрисдикций введены или усилены меры защиты лиц, занятых в частном секторе, которые разоблачают коррупционную деятельность<sup>58</sup>. Средства массовой информации и гражданское общество также играют важную роль в отношении широких инициатив по противодействию коррупции в частном секторе. Свободные и независимые средства массовой информации служат средством поддержания культуры нетерпимости в отношении коррупции при проведении крупных мероприятий. Только благодаря политической воле к обеспечению доступа ко всей необходимой информации средства массовой информации могут выполнять свои наиболее важные функции, следя при этом за проведением расследований и повышая осведомленность общественности о формах, рисках и последствиях коррупции. В литературе очень часто упоминается значимость гражданского общества. В планах действий и отчетах о результатах работы часто отмечается необходимость развития всестороннего диалога, основанного на доступе к данным и информации о принятии решений.

Другие практические меры, которые были достаточно успешно реализованы, включают следующее: частые и комплексные аудиторские проверки расходов, производимых в разное время на этапах планирования мероприятия; раскрытие оценочных величин, указываемых в заявке на участие в торгах, как можно позже, чтобы обеспечить защиту от подкупа; эффективные, значительные и ясно изложенные санкции за коррупционные деяния, которые выполняют функции частного и общего сдерживающего фактора (например, занесение в черный список компаний, которые демонстрируют несоблюдение требований); доступные для общественности возможности сообщать о подозрениях в коррупции; четкая и справедливая политика закупок, позволяющая решать задачи, связанные с планированием крупных мероприятий; интерактивный доступ общественности ко всем этапам проведения торгов.

Некоторые страны организовали достаточно широкие разъяснительные кампании, касающиеся отношений частного сектора с зарубежными партнерами в рамках международной деятельности по противодействию коррупции.

## Предупреждение коррупции в частном секторе

Конвенция требует от государств-участников рассмотреть возможность принятия таких законодательных и других мер, которые бы позволяли не только предупредить подкуп публичных должностных лиц и подкуп в частном секторе, но и признать данные деяния в качестве уголовно наказуемых (статьи 15 и 21). В соответствии с некоторыми из этих законов коммерческая организация подлежит уголовному преследованию, если относящееся к ней лицо совершит подкуп другого лица, намереваясь получить или сохранить преимущество при осуществлении хозяйственной деятельности для данной организации<sup>59</sup>. В настоящее время существуют ряд отличных примеров внутригосударственного законодательства, которое достигает данной цели, а также примеры конкретных указаний частному сектору относительно способов соблюдения требований данных законов<sup>60</sup>. Как упоминалось ранее, «Программа для бизнеса по антикоррупционной этике и соблюдению

<sup>58</sup> Например, в Соединенных Штатах Закон Сарбейнса–Оксли «О борьбе с корпоративным и бухгалтерским мошенничеством» 2002 года требует от акционерных компаний открытого типа, котирующихся на фондовых биржах Соединенных Штатов, принять кодекс этичного поведения и внедрить для использования сотрудниками инструмент анонимного уведомления о возможных случаях нарушения кодекса, включая бухгалтерские или финансовые вопросы. Закон требует внедрения для использования сотрудниками инструмента анонимного уведомления о возможных случаях нарушения кодекса, включая бухгалтерские или финансовые вопросы.

<sup>59</sup> См. также статью 26 КООНПК.

<sup>60</sup> Например, Ministry of Justice (2011). Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010). London: Ministry of Justice, United Kingdom. <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

*антикоррупционных норм: практическое руководство»,* разработанное УНП ООН, содержит некоторые конкретные указания для предприятий, касающиеся разработки и осуществления программы по антикоррупционной этике и соблюдению антикоррупционных норм.

Орган, ответственный за крупное мероприятие, может предоставить конкретные указания частному сектору о том, как он может добиться соблюдения внутригосударственного законодательства, признающего подкуп уголовно наказуемым деянием. Компаниям, которые ведут дела с Органом или какими-либо заинтересованными субъектами, участвующими в организации крупного мероприятия, может потребоваться взять на себя обязательство по осуществлению и обеспечению применения программы по борьбе с подкупом.

Орган может потребовать, чтобы частные компании, с которыми он ведет дела, осуществляли строгую и обоснованную политику и практику противодействия коррупции, с тем чтобы иметь право претендовать на получение подрядов, связанных с крупным мероприятием. Исходя из обязательств, предусмотренных законодательством стран, в которых осуществляется деятельность, компании могут быть обязаны принять и осуществлять строгую политику противодействия подкупу, включить данную политику в свои организационные структуры, распределить сферы ответственности, а также разработать подробные планы осуществления.

Все большее число компаний демонстрируют свое лидерство, осуществляя эффективные программы антикоррупционной этики и соблюдения антикоррупционных норм. Чтобы быть эффективной, такая программа должна быть интегрирована в общую систему этики и соблюдения требований компании. Центр передового опыта подразделения компании General Electric по работе с государственными органами является примером инициативы частного сектора по развитию готовности соответствовать требованиям к проведению торгов и принимать меры в условиях давления, присущего исполнению договоров, связанных с проведением крупных мероприятий, после того как они будут заключены. Благодаря наличию комплексной и четко определенной внутрикorporативной программы соблюдения требований компания General Electric участвует в оказании спонсорской поддержки Олимпийских игр с 2003 года.

Есть много других примеров корпораций, которые разрабатывают всеобъемлющие кодексы этики для своих руководителей и персонала, проводят подготовку и осуществляют внутренние стратегии, направленные на предупреждение коррупции, подкупа, коллизии интересов и других рисков. Например, компания MasterCard приняла *Кодекс поведения* и утвердила различные учебные материалы и руководящие документы для руководителей и персонала. Комитет по аудиту компании разработал несколько стратегий в отношении лиц, сообщающих о фактах коррупции, и процедуры по рассмотрению жалоб. Такое внимание к корпоративной отчетности и ответственности в целях предупреждения коррупции и коллизий интересов уделяется различными компаниями в их организационной политике, в том числе в *Политике противодействия коррупции и соблюдения деловой этики* компании Deutsche Post DHL, а также в *Правилах делового поведения компании Siemens (2009 год)*. Для многих компаний это вопрос принятия взвешенного подхода к риску, возложения ответственности за оценку рисков и управление рисками на высшее руководство, а также, что касается предупреждения коррупции, формирование устойчивой культуры честности и неподкупности в рамках организации<sup>61</sup>.

## Существующие внутригосударственные механизмы и законы

Внутригосударственное законодательство может предусматривать механизмы для предупреждения коррупции, особенно в сфере взаимодействия между публичной службой и частным сектором. Это должно не только направлять деятельность Органа, но и служить основой для определения минимальных стандартов честности и неподкупности, ожидаемой от частного сектора.

<sup>61</sup>См., например, General Electric, GE 2010 Annual Report, pp. 36-39.

## Коллизии интересов

Высокопоставленные гражданские служащие, как правило, участвуют в процессе торгов, по итогам которых предоставляется право на проведение крупного мероприятия в их стране. Поэтому частный сектор зачастую склоняется к тому, чтобы принять на работу этих должностных лиц с целью воспользоваться их знаниями о требованиях к крупному мероприятию. Как правило, национальное законодательство по противодействию коррупции должно предусматривать ряд мер, направленных на предупреждение коллизий интересов бывших публичных должностных лиц, которые принимают на себя должностные обязанности в коммерческих или некоммерческих организациях. Например, гражданским служащим может быть запрещено заниматься определенной деятельностью, связанной с публичными торгами, закупками и консультированием, в течение определенного периода времени, после того как они оставляют публичную службу<sup>62</sup>. Такие меры должны также применяться к деловым отношениям с организацией, ответственной за крупное мероприятие.

Если соответствующих правил еще не существует на национальном уровне, Орган должен рассмотреть вопрос о создании собственных правил в отношении коллизий интересов и сделать их широко известными в публичном и частном секторах.

## Положения о честности и неподкупности в рамках организаций частного сектора

Орган, ответственный за крупное мероприятие, может стремиться к сотрудничеству и сотрудничать с профессиональными объединениями, профсоюзами, а также ключевыми финансовыми учреждениями в сфере предупреждения коррупции.

### Финансовый сектор

Финансовые учреждения являются активными поставщиками услуг, предоставляемых организациям как публичного, так и частного сектора, участвующим в подготовке к проведению крупных публичных мероприятий. В связи с этим они должны обеспечить со своей стороны честность, неподкупность и соблюдение стандартов по предупреждению коррупции. Тем не менее финансовые учреждения могут также использоваться ненадлежащим образом с целью дачи взяток или отмыывания доходов от коррупции, и поэтому финансовые учреждения должны принять меры, направленные на противодействие такой практике. В соответствии со своим внутригосударственным законодательством они обязаны сообщать о подозрительных финансовых операциях, однако для выявления потенциальных коррупционных деяний при осуществлении финансовых операций их клиентами им может потребоваться чрезвычайная осмотрительность. Кроме того, финансовые учреждения обязаны сотрудничать с правоохранительными органами, которые проводят расследование по фактам заявлений о коррупции.

Финансовые учреждения, как и другие представители частного сектора, должны оценивать риск коррупции и мошенничества в рамках своей деятельности и услуг и разрабатывать и осуществлять соответствующую политику и практику для снижения этих рисков. Данные меры часто предусматривают процедуры, связанные с сообщением о фактах коррупции, проведение надлежащей проверки при участии третьих лиц и включение заверений и гарантий противодействия подкупу в договоры с третьими лицами, выявление операций повышенного риска и запрет некоторых пожертвований на благотворительные и политические цели. Примером передовой практики в этом отношении является Вольфсбергская группа, ассоциация одиннадцати международных банков, которая разработала для своих членов подробную и всестороннюю рекомендательную записку о противодействии коррупции<sup>63</sup>.

<sup>62</sup>См. подпункт е) пункта 2 статьи 12 КООНПК.

<sup>63</sup>The Wolfsberg Group (2011). *Wolfsberg Anti-Corruption Guidance*, including "Guidance on an Internal Anti-Corruption Framework" and "Guidance on Client Related Corruption Risk". <http://www.nietzer.info/wp-content/uploads/2011/10/Wolfsberg-Paper-2011.pdf>

Финансовые учреждения также должны проявлять бдительность для предотвращения злоупотреблений их услугами, совершаемых в целях отмыwania доходов от коррупции или мошенничества. Финансовые учреждения должны обратить внимание на выяснения сведений о сделках в случаях, когда у них могут быть основания подозревать, что тот или иной депозит предполагает неправомерное присвоение государственных активов, что клиент направляет или накапливает денежные средства с целью дачи взятки или что доходы от взятки поступают в финансовую систему.

Некоторые финансовые учреждения обычно связаны с Органом и его партнерами, занятыми в публичном и частном секторах. Они должны принимать собственные меры предосторожности для снижения любого риска коррупции, который они связывают с этими отношениями. Благодаря их собственным опыту и знаниям в этих вопросах финансовые учреждения иногда обладают уникальными возможностями для консультирования и поддержки развития и эффективного осуществления мер по предупреждению коррупции и других мер по управлению рисками. Они могут выступать важным партнером в осуществлении комплексной стратегии по снижению риска коррупции при организации крупного мероприятия.

### Профессиональные объединения

Орган, ответственный за проведение крупного мероприятия, может взаимодействовать с соответствующими профессиональными объединениями, члены которых в том или ином качестве участвуют в организации такого мероприятия (например, врачи, юристы, инженеры, архитекторы). Несколько профессиональных объединений приняли для своих членов кодексы поведения, которые подчеркивают их обязанность соблюдать честность и неподкупность и содержат строгие предписания в отношении коррупции и коллизии интересов. При этом в таких объединениях может быть принят свой собственный дисциплинарный процесс в отношении заявлений о противоправных действиях одного из своих членов.

Так, в Соединенном Королевстве Королевский институт британских архитекторов принял Кодекс профессионального поведения (2005 год), отдельные положения которого касаются вопросов честности и неподкупности, коллизий интересов и подкупа<sup>64</sup>. Кроме того, Институт предоставляет своим членам общедоступную *Директивную записку в отношении коллизий интересов, конфиденциальности и неприкосновенности частной жизни, а также коррупции и подкупа*. Общество юристов Англии и Уэльса предлагает в помощь своим членам услуги по управлению инновационными рисками и обеспечению соответствия требованиям для лучшего понимания законодательных и уставных требований, системы управления рисками, а также формирования надлежащего и эффективного подхода к соблюдению требований. Общество также предлагает своим членам рекомендации, содержащие практическую записку с изложением их обязательств в рамках *Закона «О борьбе со взятничеством» 2010 года*<sup>65</sup>.

### Спонсорская поддержка

Спонсорская поддержка заключается в предоставлении средств для мероприятия или группы в обмен на возможность использования торговой марки и рекламы или некоторые особые привилегии. Спонсорская поддержка позволяет компаниям повысить свой публичный статус при относительно небольших затратах. Сегодня спонсорский рынок представляет собой индустрию, для которой характерны наличие многомиллиардных средств, выраженных в долларах США, и рост конкурентоспособности.

Спонсорская деятельность в большей степени может быть подвержена коррупции ввиду высокой денежной стоимости договоров на оказание спонсорской поддержки в спорте, а также вследствие того, что материальную и нематериальную ценности спонсорской поддержки иногда сложно измерить. Например, оказание спонсорской помощи может использоваться в качестве уловки в целях подкупа или оказания ненадлежащего влияния.

<sup>64</sup><http://www.architecture.com/TheRIBA/AboutUs/Ourstructure/Constitution/CodeOfConduct.aspx>

<sup>65</sup><http://www.lawsociety.org.uk/advice/practice-notes/bribery-act-2010/>

На подобную вероятность коррупции при заключении соглашений о спонсорской поддержке следует обращать особое внимание в рамках механизмов корпоративной ответственности и открытости как компаний-спонсоров, так и органа или организаций, которые предоставляют возможность оказания спонсорской поддержки. Необходимо оценивать и учитывать связанный со спонсорской поддержкой риск коррупции, возникающий в рамках ответственного за проведение крупного мероприятия Органа и за его пределами.

Кроме того, в соглашения о спонсорской поддержке часто включает приобретение билетов на спонсируемое мероприятие. Данные билеты могут использоваться в качестве средства поощрения сотрудников, поставщиков и клиентов. Распространение пользующихся высоким спросом билетов может создавать возможности для коррупции и неформального подкупа политиков и других лиц. Для предотвращения подобного риска необходимо обеспечить полное раскрытие информации в отношении распределения и распространения билетов. В условиях отсутствия открытости возникает дополнительный риск того, что в дальнейшем такие «одолжения» могут использоваться для оказания давления на политиков и сотрудников контролирующих органов, которые их приняли<sup>66</sup>.

Важно прилагать усилия по проведению разъяснительной работы среди компаний-спонсоров и организаций, которые контролируют возможности спонсорской поддержки, в отношении предпосылок коррупции и способов ее предупреждения. Кроме того, необходимо разработать и соблюдать определенную политику предоставления и получения спонсорской поддержки. Политика спонсорской поддержки должна обеспечивать выявление в процессе оценки любой существующей или возможной коллизии интересов, связанной с предполагаемым мероприятием по оказанию спонсорской поддержки. В ходе организации крупного мероприятия могут быть разработаны и предоставлены инструменты и информация, которые помогут всем заинтересованным субъектам принять соответствующие меры предосторожности против коррупции.

Так, Независимая комиссия по борьбе с коррупцией Нового Южного Уэльса, составила весьма полезное руководство по разработке политики и процедур получения и оказания спонсорской поддержки, которое содержит десять обязательных к соблюдению принципов<sup>67</sup>.

В феврале 2012 года Рабочая группа Глобального договора Организации Объединенных Наций (ГДООН) по 10-му принципу «Противодействие коррупции» учредила международную целевую группу в составе нескольких заинтересованных субъектов с целью разработки руководства для компаний в отношении спонсорской поддержки в спорте и представительских мероприятий, относящихся к спорту. Руководство, которое будет выпущено в декабре 2013 года, призвано предоставить компаниям всех размеров руководящие принципы, которые можно открыто и ответственно применять на практике в отношении спонсорской поддержки в спорте и представительских мероприятий, относящихся к спорту, с тем чтобы устранить основные риски коррупции в указанных сферах.

Орган, ответственный за проведение крупного мероприятия, должен располагать четким правовым основанием, которое устанавливает его права в отношении мероприятия и связанной с ним деятельностью и производством, а также надежной структурой для продажи и передачи различных прав спонсорам и партнерам. Так, Приложение 4 к *Акту «Об Олимпийских играх и Паралимпийских играх в Лондоне 2006 года»* обеспечивает правовое основание в отношении прав, принадлежащих Лондонской Олимпийской ассоциации, и описывает способ передачи этих прав<sup>68</sup>. Орган также должен установить строгую и

<sup>66</sup>В рамках Глобального договора Организации Объединенных Наций (ГДООН) была создана рабочая группа по «Борьбе с коррупцией в области оказания спонсорской поддержки в спорте и осуществления представительских расходов». В настоящее время рабочая группа занимается разработкой практического руководства для компаний.

<sup>67</sup>Независимая комиссия по борьбе с коррупцией – Новый Южный Уэльс (2008 год). Спонсорская поддержка в публичном секторе: руководство по разработке политики и процедур получения и оказания спонсорской поддержки. Сидней: НКБК (Независимая комиссия по борьбе с коррупцией).

<sup>68</sup>«Предусматривается право, известное как право Лондонской Олимпийской ассоциации, которое предполагает исключительные права на использование какого-либо представительства (любого рода) таким способом, который даст общественности представление о связи между Олимпийскими играми в Лондоне и а) товарами или услугами или б) поставщиком товаров или услуг».

открытую политику и процедуры в отношении предоставления и продажи возможностей оказания спонсорской поддержки, использования приглашений для высокопоставленных лиц и распространения билетов. Органу рекомендуется включить спонсорскую деятельность в свою политику и процессы оценки рисков и управления рисками. Данный инициативный подход может помочь Органу определить риски, связанные с заключением соглашений о спонсорской поддержке, вмешательства, которые можно рассмотреть в качестве способов устранения данных рисков, а также обязанности и сроки конкретных действий.

Орган, ответственный за проведение крупного мероприятия, также должен провести отдельную оценку рисков коррупции для каждого предполагаемого мероприятия по оказанию спонсорской поддержки с целью определения существующих рисков, их приемлемости и возможности управления ими. Мероприятия по оказанию спонсорской поддержки могут быть связаны с различными видами коррупционных рисков. Спонсор может предлагать дары или выгоды членам организации, чтобы повлиять на их решение относительно спонсорской поддержки. Спонсор может использовать мероприятия по оказанию спонсорской поддержки для формирования отношений с ключевыми лицами Органа в целях оказания воздействия на принятие ими официальных решений. Спонсор может предложить щедрые условия спонсорской поддержки в обмен на благоприятные решения в отношении нормативно-правового регулирования и других обязательств.

Сотрудники Органа, ответственные за проведение переговоров и управление соглашениями о спонсорской поддержке, должны официально указать, на какие выгоды спонсоры могут получить право и какие выгоды будут исключены из любого соглашения о спонсорской поддержке. В случае участия брокеров по спонсорской поддержке рекомендуется описать обстоятельства, при которых организация будет иметь дело с брокером по спонсорской поддержке, и вид комиссионной схемы, которая будет принята. Органу также рекомендуется указать подразделения и штатные должности, которые имеют специальные полномочия на участие в процессе управления спонсорской поддержкой, и зафиксировать их функции и обязанности. Кроме того, в политике Органа должно быть установлено, что ни один из его сотрудников не вправе пытаться получить, получать или давать повод для подозрений в получении личной выгоды. Наконец, любой взнос, полученный от спонсора, должен направляться в Орган, а не непосредственно отдельному лицу, и должен считаться выгодой для Органа, а не для отдельного лица.

Орган также может продемонстрировать открытость, освещая критерии пригодности спонсоров, надлежащий формат предложений спонсоров и способы отбора спонсоров. Информация о конкретных возможностях спонсорской поддержки должна публиковаться по мере их появления, при этом следует указывать срок подачи предложений, а также единственное официальное контактное лицо.

Все соглашения о спонсорской поддержке должны регистрироваться и тщательно контролироваться. Ответственность и отчетность за управление соглашениями о спонсорской поддержке должны быть четко определены. Можно разработать планы управления спонсорской поддержкой, действующие в отношении всех спонсоров, имеющих отношение к проведению крупного мероприятия, либо в отношении отдельных крупных спонсоров. Необходимо создать и вести документацию по каждому соглашению о спонсорской поддержке, включая ожидания и цели Органа, этические требования, выгоды для спонсора, руководящие принципы оказания спонсорской поддержки, а также критерии оценки успешности спонсорской поддержки.

Спонсорская поддержка может способствовать улучшению имиджа компании и ее узнаваемости, выгодно отличать компанию от конкурентов, содействовать установлению отношений с новыми клиентами и росту продаж ее товаров и услуг. Большинство спонсоров крупных мероприятий являются крупными корпорациями, хотя некоторые малые и средние компании также могут оказывать спонсорскую поддержку. Для таких компаний оказание спонсорской поддержки также сопряжено с риском коррупции, который подлжит снижению и управлению. Надлежащая корпоративная политика часто начинается



с требования о предоставлении компаниями и их филиалами открытой отчетности о размерах финансирования того или иного мероприятия или команды. Многие компании, участвующие в спонсировании крупных мероприятий, проводят четкую политику в отношении оказания спонсорской поддержки.

Компаниям-спонсорам рекомендуется публиковать свои критерии приемлемой спонсорской поддержки и методов отбора возможностей спонсорской поддержки. Компания Deutsche Post DHL отмечает, что их спонсорская программа «*Партнерство мирового класса*» подлежит централизованному управлению, что обеспечивает должную корпоративную отчетность на этапе подготовки заявок и определения объема участия. Компания Siemens также разработала свои собственные руководящие принципы спонсорской поддержки и других вкладов. Вклады компании в виде спонсорской поддержки, денежных пожертвований, членства и прочего осуществляются по единым для всей компании правилам. Конкретной целью таких руководящих принципов является обеспечение четкого разделения хозяйственной деятельности компании и ее корпоративной социальной ответственности, участия заинтересованных субъектов и маркетинговой деятельности. Компания не допускает денежных пожертвований и других вкладов в пользу политических или религиозных организаций.

Что касается спонсорской поддержки Олимпийских игр, то маркетинговая деятельность является основным источником поступлений при финансировании мероприятий. В договоре между Международным Олимпийским комитетом и городом, принимающим игры, и *Соглашении о маркетинговом плане Организационного комитета Олимпийских игр (ОКОИ)* между МОК и оргкомитетом обычно содержатся исчерпывающие рекомендации относительно маркетинговой деятельности и соглашений о спонсорской поддержке. Кроме того, некоторые компании могут заключать с МОК соглашения о спонсорской поддержке более чем одного мероприятия.

При проведении Олимпийских игр 2008 года в Пекине оргкомитет укрепил свое управление и усилил надзор за процессом маркетинга, открыто требуя осуществления маркетинговой деятельности в строгом соответствии с принципами равенства, справедливости, гласности и открытости. Оргкомитет сформулировал *Положения относительно управления маркетинговой деятельностью Олимпийских игр в Пекине*, в которых были установлены процедуры для различных маркетинговых операций, определены полномочия по утверждению решений и соответствующие обязанности. В правилах оговаривалось, что в переговорах с субъектами хозяйствования должны принимать участие по крайней мере два сотрудника, и запрещалось принимать от таких субъектов любые приглашения на банкеты или дары. Правила также содержали четкое описание процедур объявления конкурса, рассмотрения и утверждения в отношении предоставления маркетинговых возможностей.

## Права на трансляцию

Продажа прав на трансляцию зачастую выступает основным источником поступлений для организаторов крупных мероприятий. Так, сообщается, что Международный Олимпийский комитет получил около 1,7 млрд. долл. США от продажи прав на телевизионную трансляцию летних Олимпийских игр 2008 года в Пекине<sup>69</sup>.

Учитывая огромные поступления, связанные с продажей прав на трансляцию многих крупных мероприятий, особенно спортивных, важно предусмотреть надежный, справедливый и хорошо управляемый процесс распределения и продажи данных прав и получения дохода от такой продажи по справедливой стоимости. Процесс конкуренции и процесс согласования договорных условий отличаются сложностью, а также уязвимостью с

<sup>69</sup>МОК имеет права на глобальную трансляцию Олимпийских игр, включая трансляцию на телевизионной, мобильной, радио- и интернет-платформе, и несет ответственность за распределение прав на трансляцию Олимпийских игр среди медиакомпаний по всему миру посредством заключения соглашений о правах. Трансляция Олимпийских игр является главной движущей силой финансирования Олимпийского движения и Олимпийских игр. Политика трансляции МОК регулируется, по большому счету, Олимпийской хартией, в которой упорядочены основные принципы, правила и подзаконные правовые акты, принятые МОК.

точки зрения коррупции. На протяжении многих лет поступали заявления о коррупции и коллизии интересов в отношении данного процесса<sup>70</sup>.

Распределение данных поступлений между национальными и международными организаторами мероприятия не всегда соответствует требованию к открытости. В частности, в отношении спортивных мероприятий имеются заявления о даче крупных взяток должностным лицам в обмен на получение прав на трансляцию. Строгие правила торгов и, возможно, «тендерные пакты» могут способствовать снижению риска коррупции крупного масштаба. Средства массовой информации несут ответственность за принятие собственных правил и политики в отношении приобретения прав на трансляцию крупных мероприятий. Данные правила также должны регулировать их отношения с крупными корпоративными спонсорами мероприятий, которые стремятся получить максимальную коммерческую отдачу от своих инвестиций за счет рекламы в средствах массовой информации.

### Мобилизация местной общественности и механизмы контроля со стороны гражданского общества

Организации гражданского общества могут играть важную роль в предупреждении коррупции. Перспективными направлениями стратегии предупреждения коррупции являются пакты о соблюдении честности и неподкупности и схожие механизмы контроля крупных мероприятий со стороны гражданского общества, в особенности в отношении проектов по развитию инфраструктуры, закупок и прочих мероприятий по заключению договоров. Так, в Бразилии Институт этики инициировал Пакт о честности и неподкупности и борьбе с коррупцией (*Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção*), под которым поставили подписи 300 компаний и организаций.

В Бразилии Управление Генерального контролера (УГК) поддерживает специальный канал связи в сети Интернет, по которому граждане могут подавать жалобы (<http://www.cgu.gov.br/denuncias>). Информация, раскрываемая на так называемых «порталах открытости», позволяет гражданам тщательно контролировать использование федеральных средств и подготовку к двум крупным мероприятиям; Олимпийским Играм и Чемпионату мира. Граждане могут регистрироваться на веб-сайте и получать автоматические сообщения по электронной почте с информацией о переводе средств в местные муниципалитеты.

Кроме того, в Бразилии исследовательское подразделение Института этики запустило проект *Jogos Limpos*<sup>71</sup> («Чистые игры на стадионе и за его пределами»). Цель проекта – оказать содействие межотраслевому диалогу, поощрить широкое участие в борьбе с коррупцией, привлечь публичный и частный секторы и организации гражданского общества, а также повысить уровень осведомленности о потенциальных проблемах коррупции, связанных с предстоящими Олимпийскими играми и Чемпионатом мира. В рамках данного проекта в 12 принимающих городах созданы местные комитеты и проводится диалог с организациями, участвующими в подготовке соревнований Чемпионата мира. Созданы тематические национальные комитеты, занимающиеся конкретными вопросами организации предстоящих мероприятий (т. е. правовыми аспектами, сообщениями о фактах коррупции, вопросами корпоративной социальной ответственности, спонсорской поддержкой и развитием инфраструктуры).

<sup>70</sup>См. McMillan, J. (1991). Bidding for Olympic Broadcast Rights: The Competition before the Competition. *Negotiation Journal*, 7(1), 255-263.

<sup>71</sup>См. <http://www.jogoslimpos.org.br/>

# ГЛАВА IX.

**Выявление коррупции  
и правоохранительная деятельность**

## Введение

Чтобы обеспечить действенность мер по предупреждению коррупции, их необходимо дополнить не менее действенными мерами по выявлению и своевременному противодействию коррупции. Глава III КООНПК устанавливает ряд положений по криминализации, уголовному преследованию и применению санкций в отношении коррупции, включая коррупцию в частном секторе. Эффективное применение мер противодействия коррупции требует наличия механизмов, способствующих сообщению информации о коррупции, таких как защита лиц, сообщающих о фактах коррупции (статья 33), правила защиты свидетелей (статья 32) и меры, способствующие сотрудничеству между национальными органами и частным сектором (статья 39). Также непосредственно относящимися к этому являются меры по предотвращению воспрепятствования осуществлению правосудия (статья 25) и меры, обеспечивающие привлечение юридических лиц к ответственности за коррупционные деяния, намеки или мошенничество (статья 26).

Хотя Орган, ответственный за проведение крупного мероприятия, не несет непосредственную ответственность за правоохранительную деятельность, он обязан сотрудничать с правоохранительными органами в выявлении, расследовании и уголовном преследовании мошеннических или коррупционных деяний.

Орган должен рассмотреть имеющиеся механизмы получения, мониторинга и расследования жалоб по поводу предполагаемого мошенничества и коррупции в закупках. Как уже упоминалось, для получения сообщений о противоправных деяниях можно организовать горячую линию или телефон доверия и разработать механизмы, позволяющие своевременно реагировать на такие сообщения. Так, Оргкомитет Олимпиады 2008 года в Пекине предоставил своему департаменту аудита и надзора подробные процедуры получения и расследования жалоб и сообщений со стороны местной общественности.

Федеральная прокуратура Бразилии создала Специальную рабочую группу по контролю за распределением средств из федерального бюджета на организацию Чемпионата мира 2014 года и обеспечению упреждающего и единообразного подхода к расследованиям, связанным с распределением данных средств при подготовке к этому мероприятию. Данная группа включает ведомства внутреннего и внешнего контроля, такие как Управление Генерального контролера и Федеральная счетная палата, управляющие министерства, а также по одному прокурору от каждого принимающего города.

Ряд стратегий, используемых организаторами и партнерскими ведомствами, касаются политики и процедур внутри своей собственной организации, поскольку они более *выполнимы*. Однако важно напомнить, что в ходе проведения ряда судебных экспертиз крупных мероприятий, омраченных коррупцией, отмечалось, что существуют политические, социальные и экономические реалии, которые повышают или снижают вероятность возникновения условий, способствующих коррупции.

В бесчисленных докладах подчеркиваются трудности, с которыми сталкиваются правоохранительные органы, оргкомитеты и другие органы власти при работе со спортивными федерациями и ассоциациями, которые, по мнению многих экспертов, являются в большинстве своем нерегулируемыми. Явный недостаток регулирования в спортивных федерациях и ассоциациях обусловлен тем, что данные федерации следуют традициям автономии и, возможно даже, как утверждают некоторые, имеют менталитет мошенников.

## Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции

Защита от репрессий лиц, сообщающих о фактах коррупции, крайне важна для поддержания заинтересованности общественности в раскрытии информации о подозрениях в совершении коррупционных деяний и в конечном счете для обеспечения честности и неподкупности организации. Когда ставки высоки, а именно такими они обычно бывают в контексте крупного публичного мероприятия, давление на отдельных лиц с целью заставить их хранить молчание может быть огромным. Обеспечение защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, от негативных последствий как в рамках Органа, так и за его пре-

делами должно стать организационным приоритетом. Наглядным примером риска, которому иногда подвергаются такие лица, является случай убийства сотрудника в Южной Африке в 2009 году, после того как он предупредил власти о предполагаемой коррупции при строительстве одного из стадионов для Чемпионата мира<sup>72</sup>.

Орган должен иметь обеспеченный необходимыми ресурсами штат лиц, сообщающих информацию на самый высокий организационный уровень. Целенаправленное соблюдение конфиденциальности является ключевым фактором, способствующим тому, чтобы сотрудники и прочие участники сообщали организации о сомнительной практике. Следует предусмотреть процессы, обеспечивающие максимальную степень конфиденциальности, включая горячие линии, передачу информации с доступом по служебной необходимости и средства защиты личности от раскрытия.

<sup>72</sup> "World Cup whistleblower shot dead in South Africa", *The Telegraph*, 5 January 2009.



# ГЛАВА X.

**Роль международных организаций,  
ответственных за крупные  
мероприятия**

## Введение

Международные организации, ответственные за крупные мероприятия, играют важную роль в предупреждении коррупции на своем уровне. Они могут установить меры противодействия коррупции в своих уставах, конституциях, кодексах поведения для участников, процессах принятия решений и рабочих процедурах. Они могут поощрять и требовать соблюдения надлежащей проверки и открытости со стороны своих участников и сторон, ответственных за организацию крупных мероприятий.

Недавно созданный Орган может столкнуться с трудностями при принятии заблаговременных мер по предупреждению коррупции. Обладая институциональными знаниями и опытом, международные организации, ответственные за проведение крупных мероприятий, должны оказать содействие национальным/местным организациям на начальном этапе оценки риска и при осуществлении планирования действий по предупреждению коррупции. Кроме того, международные организации должны позаботиться о том, чтобы меры по предупреждению коррупции стали обязательным требованием к организациям, участвующим в тендере на право проведения мероприятия, например включить план соблюдения этики или честности и неподкупности в виде одного из разделов «тендерного предложения».

Международные организации могут официально утвердить честность, неподкупность и открытость в качестве части своих основных ценностей и продвигать их в рамках своих связей с общественностью и образовательных инициатив. Например, спортивные организации могут реально связать данные ценности с другими основными ценностями, такими как честная игра, этика и уважение к правилам соревнований.

Постоянно находясь в центре проведения крупных мероприятий, международные организации могут систематизировать передовую практику и разрабатывать на ее основе руководящие принципы и политику, действующие в отношении всех крупных мероприятий, которые организуются от их имени или при их спонсорской поддержке. Данные организации могли бы рассмотреть возможность разработки контрольных перечней вопросов, относящихся к борьбе с коррупцией, и проведения обучения, необходимого для организации продвигаемых ими событий<sup>73</sup>.

Некоторые международные организации разработали «технические руководства» для оказания помощи национальным оргкомитетам в планировании мероприятий и управлении различными формами риска. Данные руководства должны содержать руководящие принципы предупреждения коррупции. Это – один из множества способов, позволяющих международным организациям передавать и использовать при проведении мероприятий положительный прошлый опыт предупреждения коррупции.

Так, в случае Олимпийских игр Олимпийская хартия обеспечивает основу для взаимоотношений между Международным Олимпийским комитетом, 205 независимыми национальными олимпийскими комитетами и 38 международными федерациями олимпийских видов спорта. Как только город и национальная олимпийская организация получают право на проведение очередных Олимпийских игр, заключается договор. В настоящее время данный договор не содержит каких-либо особых положений, имеющих отношение к предупреждению коррупции. Однако договор с принимающим городом ссылается на Техническое руководство по управлению Олимпийскими играми, посредством которого Международный Олимпийский комитет оказывает содействие оргкомитету в управлении различными рисками, включая риск коррупции. В 1999 году Международный Олимпийский комитет принял *Кодекс этики*<sup>74</sup> и соответствующие *Положения о выполнении*, являющиеся обязательными для всех участников процесса подготовки к Олимпийским играм в их взаимоотношениях с Международным Олимпийским комитетом, в том числе *Правила, касающиеся коллизий интересов*, и *Основные принципы добросовестного управления*. Кроме того, Международный Олимпийский комитет учредил независимую Комиссию по вопросам этики<sup>75</sup>, а также аудиторский комитет для оказания содействия Исполнительному совету в выполнении им своих функций надзора за рисками и управления ими.

<sup>73</sup> В качестве примера такого полезного контрольного перечня вопросов для компаний, который можно легко адаптировать, см. TI-Canada (2012). *Anti-Corruption Checklist* (Second edition). [http://www.transparency.ca/9-Files/Older/2012-New/2012-TI-Canada\\_Anti-Corruption\\_Checklist\\_2012R1.pdf](http://www.transparency.ca/9-Files/Older/2012-New/2012-TI-Canada_Anti-Corruption_Checklist_2012R1.pdf)

<sup>74</sup> См. [http://www.olympic.org/Documents/Commissions\\_PDFfiles/Ethics/code-ethique-interactif\\_en\\_2013.pdf](http://www.olympic.org/Documents/Commissions_PDFfiles/Ethics/code-ethique-interactif_en_2013.pdf)

<sup>75</sup> См. <http://www.olympic.org/ethics-commission?tab=application>



# ГЛАВА XI.

**Роль органов по противодействию  
коррупции в отношении крупных  
мероприятий**

## Введение

В соответствии с требованиями Конвенции государства-участники должны обеспечить наличие органа или органов, ответственных за меры по предупреждению коррупции, и в частности за формирование и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции (пункт 1 статьи 6). В рамках этого общего полномочия данные органы могут оказать содействие в предупреждении коррупции при организации крупных мероприятий и в распространении информации.

В большинстве государств, создавших специализированный орган по противодействию коррупции, в задачу данного органа входит распространение информации о противодействии коррупции и осуществление целенаправленной деятельности по информированию о таком противодействии. Такие органы накапливают передовую практику противодействия коррупции и поэтому могут помочь в сборе и распространении информации и руководящих принципов противодействия коррупции во время организации крупных мероприятий. Поскольку данные органы уже действуют в качестве важного ресурса сотрудничества и координации в соответствии со статьей 5 Конвенции, они вполне могут обеспечить поддержку и надежное руководство в отношении роли Органа, ответственного за крупное мероприятие.

Роль органов по противодействию коррупции по отношению к Органу, ответственному за организацию крупного мероприятия, должна быть изложена в четкой форме, исключая двусмысленность. Необходимо определить характер и масштаб данной роли в отношении крупного мероприятия, поскольку полномочия, роль и компетенция каждого из органов по противодействию коррупции могут значительно отличаться. Законные полномочия данных органов по отношению друг к другу должны быть точно установленными. Обязательство Органа (и его руководителей) сотрудничать с органами по противодействию коррупции должно быть установлено в полномочиях самого Органа.

Местные или национальные органы по противодействию коррупции могут играть активную роль при планировании крупного мероприятия. Необходимо определить характер и масштаб данной роли в отношении крупного мероприятия, поскольку полномочия, роль и компетенция каждого из органов по противодействию коррупции могут значительно отличаться. В каждом отдельном случае для Органа, ответственного за крупное мероприятие, может быть целесообразным привлечение органа по противодействию коррупции к процессу планирования на раннем этапе, даже если необходимы всего лишь совет и поддержка при планировании антикоррупционных мер. Органы по противодействию коррупции могут оказать Органу содействие в оценке риска коррупции и разработке стратегии предупреждения коррупции при организации крупных мероприятий.

Многие государства-участники создали новые органы по противодействию коррупции или переориентировали существующие в соответствии с требованиями КООНПК. В разных странах с различными социальными, политическими и экономическими условиями органы по противодействию коррупции демонстрируют общую тенденцию к переходу от реагирующей политики к более инициативной. Этот переход характеризуется сотрудничеством между публичными и частными партнерами, развитием межведомственных отношений, международных процессов, а также созданием инфраструктуры и процессов, способствующих формированию устойчивой предупреждающей направленности.

Европейская комиссия подготовила Белую книгу (2007 год), в которой подчеркиваются международные масштабы коррупции в спорте и необходимость применения более глобальных стратегий Европейского союза по борьбе с отмыванием денежных средств в спортивном секторе. В частности, Комиссия указала в своем докладе, что она «намерена оказывать поддержку частно-государственным партнерствам между представителями интересов спортивной сферы и органами по противодействию коррупции, которые будут выявлять уязвимые места для коррупции в спортивном секторе и содействовать разработке эффективных превентивных и репрессивных стратегий по борьбе с коррупцией», а также «будет далее контролировать соблюдение государствами-членами законодатель-

ства ЕС по борьбе с отмыванием денежных средств в спортивном секторе»<sup>76</sup>. Комиссия провела исследование, чтобы определить наличие во внутригосударственном законодательстве положений, касающихся коррупции в спорте<sup>77</sup>. Как упоминалось ранее, УНП ООН в сотрудничестве с МОК, провело исследование на тему «Подходы к криминализации как средству борьбы с договорными матчами и незаконными/ненадлежащими ставками: глобальные перспективы».

Некоторые правительства рассматривают вопрос разработки национальных кодексов спортивного поведения, которые бы описывали этические аспекты, параметры честной игры и условия доступа к информации. Вовлечение правительств и спортивных сообществ в создание таких кодексов отражает стремление изменить те негативные аспекты спортивной культуры, которые способствуют развитию коррупции.

<sup>76</sup>European Commission (2007). *White Paper on Sport*. July 11, 2007, sections 44-45. [http://ec.europa.eu/sport/documents/wp\\_on\\_sport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/sport/documents/wp_on_sport_en.pdf)

<sup>77</sup>European Commission (2012). *Match Fixing in Sport—A mapping of Criminal Law Provisions in EU* 27. European Commission (2011). *Fighting Corruption in the EU*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, June 6, 2011.



# ГЛАВА XII.

Заключение

Информация, изложенная в настоящем руководстве, подтверждает, что Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции обеспечивает наиболее эффективную базу для разработки стратегий по предупреждению коррупции при организации крупных публичных мероприятий. Имеющийся опыт показывает, что предупреждение коррупции возможно даже в условиях повышенного риска, которые возникают при организации крупных мероприятий. Хотя некоторые характерные особенности данных ситуаций несут повышенный риск коррупции, многие внедренные стратегии уже доказали свою эффективность в снижении данного риска.

Очевидно также, что крупные мероприятия носят различный характер и отличаются по типам (спортивные, маркетинговые/коммерческие, политические), поэтому необходимо тщательно оценивать каждую новую ситуацию и применять методики оценки и стратегии управления рисками к каждой конкретной ситуации.

Успешное предупреждение коррупции при организации крупных мероприятий связано с рядом взаимосвязанных факторов. Основными факторами, которые определены в данном руководстве, являются:

- наличие политической воли и готовности решать проблему;
- централизованный, единый и подотчетный орган, ответственный за проведение мероприятия;
- стремление всех ключевых заинтересованных субъектов проводить политику предупреждения коррупции;
- разумное и открытое управление, наличие четкой структуры организации и подотчетности;
- стратегический подход к предупреждению коррупции на основе систематического и непрерывного процесса оценки рисков;
- эффективное руководство при осуществлении комплексной стратегии управления рисками;
- наличие эффективных схем контроля за соблюдением требований; и
- приверженность принципам открытости, честности и неподкупности в публичной отчетности.

Крупные публичные мероприятия обычно оставляют после себя наследие для принимающих стран или городов. К сожалению, в контексте возможной коррупции данное наследие может быть негативным, поскольку мероприятие может в некоторых случаях вывести коррупцию на более высокий уровень значимости и сложности. Если предупреждению коррупции уделяется должное внимание, данное наследие может быть весьма положительным и крупное мероприятие может служить наглядным примером того, что любую масштабную публичную инициативу можно реализовать на более высоком уровне открытости, честности и неподкупности. Фактически крупное мероприятие можно рассматривать как исключительную возможность для получения опыта в деятельности по противодействию коррупции. Таким образом, организация крупного мероприятия может стать рабочим пространством для разработки, отработки и усовершенствования новых стратегий по противодействию коррупции и снижению рисков, а также для демонстрации эффективности и социальных выгод таких стратегий.

# Приложение.

**Контрольный перечень вопросов  
по предупреждению коррупции  
при организации крупного  
публичного мероприятия**

## Введение

Организация таких крупных публичных мероприятий, как международные спортивные, культурные или политические мероприятия на высоком уровне, сопряжена с высоким риском коррупции. В основном это связано с тем, что организация таких мероприятий требует значительных ресурсов и больших объемов публичных средств, а также проведения сложных логистических мероприятий в крайне сжатые сроки. Даже при наличии хорошо отлаженных систем регулирования организация крупного мероприятия может создать новые возможности для коррупции и потребовать целенаправленных действий по выявлению, оценке и управлению данным дополнительным риском. При этом организация крупного мероприятия также позволяет продемонстрировать эффективность ключевых мер по предупреждению коррупции и добиться положительных результатов в обеспечении честности и неподкупности при реализации крупных проектов в публичном секторе.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК) обеспечивает универсальный механизм для разработки и реализации антикоррупционных защитных мер в условиях повышенного риска, возникающего при организации крупного публичного мероприятия. Цель Конвенции отчасти заключается в «содействии принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней» и «поощрению честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом» (пункты *a*) и *b*) статьи 1). Организация крупного публичного мероприятия предусматривает управление публичными делами, средствами и активами, а проведение такого мероприятия невозможно без существенного содействия со стороны публичных должностных лиц, ведомств и учреждений. Различные уязвимые места и риски коррупции, имеющие отношение к организации крупного публичного мероприятия, могут рассматриваться в рамках механизма, который обеспечивает Конвенция, в частности глава II, которая требует от государств-участников внедрить эффективную политику предупреждения коррупции.

Подход к управлению рисками особенно хорошо подходит для предупреждения коррупции при организации крупного мероприятия. Систематическая оценка риска коррупции, связанного с каждым из основных аспектов организации мероприятия, имеет важное значение для поддержания такого подхода. Данная оценка служит основой для разработки и осуществления надлежащей стратегии снижения риска коррупции.

## Контрольный перечень вопросов

Настоящий контрольный перечень вопросов подготовлен в целях содействия организации или ведомству, ответственному за организацию крупного мероприятия (далее «Орган»), в проверке своей готовности и способности предупреждать, выявлять и противодействовать коррупции, обеспечивая при этом успешную организацию крупного мероприятия. Это самоуправляемый инструмент на основе процессов, предназначенный для содействия Органу и прочим заинтересованным субъектам в разработке комплексного подхода к предупреждению коррупции при организации и проведении мероприятия. Любая группа или организация, которая прямо или косвенно участвует в организации крупного мероприятия или подготовке заявки на проведение такого мероприятия, может приступить к проверке на основе данного контрольного перечня вопросов. Однако этот вид проверки не следует считать заменой комплексной и систематической оценки риска коррупции. В некоторых случаях соответствующее правительство, национальная или международная организация может потребовать проведения первоначальной проверки на основе контрольного перечня вопросов.

В контрольном перечне вопросов часто содержится ссылка на положения Конвенции. Фактически проверка на основе контрольного перечня вопросов может значительно различаться в зависимости от ситуации. Страны отличаются друг от друга соответствующим уровнем применения положений Конвенции. В итоге Орган, ответственный за организацию крупного мероприятия, может либо не может функционировать в среде, где предполагается полное соблюдение положений Конвенции.



## Как использовать контрольный перечень вопросов

Контрольный перечень вопросов необходимо использовать с учетом положений Конвенции и технических руководств, а также руководств для законодательных органов, составленных УНП ООН. Так как крупные мероприятия значительно отличаются друг от друга по масштабу и сложности, желательно согласовать использование перечня со всеми основными заинтересованными субъектами, включая частный сектор и организации гражданского общества. При подготовке крупного мероприятия необходимо как можно раньше прибегнуть к контрольному перечню вопросов. В идеале контрольный перечень вопросов можно использовать в рамках процесса подготовки и подачи заявки на проведение крупного мероприятия. Наконец, контрольный перечень вопросов можно использовать более одного раза и в различные моменты времени, например при подготовке к мероприятию или при подаче заявки на его проведение.

## Структура контрольного перечня вопросов

Контрольный перечень вопросов состоит из девяти основных разделов:

1. Общие меры по предупреждению коррупции
2. Управление персоналом и людскими ресурсами
3. Управление финансами
4. Публичные закупки
5. Основная инфраструктура и строительство
6. Инфраструктура системы безопасности и меры по обеспечению безопасности
7. Вовлечение частного сектора
8. Выявление коррупции и правоохранительная деятельность
9. Деятельность после мероприятия

В каждом разделе содержится ряд ключевых областей, для которых подготовлен список специальных оценочных вопросов и предложений относительно передовой практики. В соответствующих случаях «красный флажок» предупреждает о факторах и наблюдениях, которые могут свидетельствовать о повышенном или особом риске или подверженности коррупции.

---

## 1. ОБЩИЕ МЕРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ

---

Государства – участники Конвенции обязаны разрабатывать и осуществлять или проводить эффективную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества, отражающую принципы правопорядка и поощряющую разумное, ответственное и открытое управление публичными делами и публичным имуществом (пункт 1 статьи 5). Данное обязательство включает установление и поощрение эффективных видов практики, направленных на предупреждение коррупции. В отношении организации крупных публичных мероприятий это может заключаться в принятии временного или постоянно действующего специального законодательства или правил для обеспечения организации крупного мероприятия, создании новых ведомств, определении полномочий публичных органов или распределении задач и ответственности между публичными и частными партнерами. В идеале ответственность за общую организацию мероприятия возлагается на один орган.

Орган должен иметь четкий и содержательный юридический мандат и действенную, открытую и подотчетную

систему управления. В рамках Органа следует предусмотреть институциональные средства управления всем процессом организации и проведения крупного мероприятия, включая средства надзора, позволяющие контролировать движение и расходование публичных средств, эффективность подготовительной работы и разработку необходимой инфраструктуры, и проверять основные решения, принимаемые Органом или от его имени. Если ответственность за выполнение данных надзорных функций возлагается на существующие правительственные департаменты или ведомства, важно четко определить соответствующие обязанности каждого органа и удостовериться в том, что они располагают необходимым практическим опытом и ресурсами и используют надлежащие механизмы координации и сотрудничества.

С учетом того, что Орган часто носит политический характер, отбор и назначение лиц, ответственных за его руководство, должен быть тщательным и безукоризненным. Руководители должны иметь четко определенные обязанности, полномочия и обязательства по предоставлению отчетов.

Они должны иметь возможность и стремиться соблюдать требования к действенности, открытости и подотчетности при осуществлении своей деятельности. Также должны быть четко сформулированы конкретные и соответствующие обязанности данных руководителей в отношении управления риском и снижения риска коррупции.

При организации крупного мероприятия некоторые существенные меры по предупреждению коррупции в целом необходимо принять как можно раньше. К таким мерам относятся принятие и осуществление эффективной политики противодействия коррупции и обеспечения честности и неподкупности, проведение оценки риска коррупции в качестве основы для разработки стратегий по его снижению и надлежащих мер по предупреждению коррупции, реализации плана по снижению риска и контроля за соблюдением требований. Также необходимо принять другие меры предосторожности в отношении партнеров, агентов, лоббистов и политических деятелей (ПД), а также меры по обеспечению открытости и ответственной публичной отчетности.

## ОБЛАСТИ РИСКА: 1.1 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЕМ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Полномочия и обязанности Органа</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Имеет ли Орган четкие и недвусмысленные полномочия?</li> <li>Что служит правовым основанием полномочий?</li> <li>Существует ли четкое разграничение между полномочиями и обязанностями Органа и различных правительственных ведомств?</li> </ul> <p> Организация, ответственная за составление заявки на проведение крупного мероприятия, может отличаться от организации, ответственной за подготовку и проведение данного мероприятия. Должное внимание следует уделить процессу перехода от одной организации к другой в контексте их обязательств и деятельности в сфере противодействия коррупции.</p>	<p>Организация крупного мероприятия требует создания специального ведомства (Органа) с четкими, законодательно установленными полномочиями. Желательно, чтобы отдельный орган нес общую ответственность за организацию мероприятия и руководил координацией деятельности различных заинтересованных субъектов.</p> <p>Данным Органом может выступать правительственный или независимый орган, полностью подчиняющийся государственному регулированию и соблюдающий стандарты и политику отчетности. Хотя многочисленные и открытые для широкого участия комитеты имеют решающее значение для компетентного планирования и оперативной готовности, отсутствие централизованных структур руководства, управления и отчетности может повысить риск коррупции.</p> <p>Может потребоваться принять временное или постоянно действующее специальное законодательство или правила для обеспечения организации крупного мероприятия, учредить Орган, определить его полномочия и отделить его обязанности от обязанностей других правительственных органов.</p>
<p><b>Разграничение соответствующих обязанностей заинтересованных субъектов</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Обладает ли Орган достаточными возможностями управления для успешной организации крупного мероприятия?</li> <li>Нет ли пробелов в управленческих возможностях Органа или его различных функциях управления и надзора, которые могут сделать Орган уязвимым с точки зрения коррупции?</li> <li>Различные заинтересованные субъекты (организации и ведомства, вовлеченные в подготовку и проведение крупного мероприятия) определены? Их обязанности установлены и в достаточной степени разграничены?</li> <li>Вовлеченные ведомства приняли на себя обязательство по соблюдению одинаковых правил и политики предупреждения коррупции?</li> </ul> <p> Тот факт, что некоторые аспекты организации крупного мероприятия, например меры по обеспечению безопасности, могут быть поручены другому ведомству, не должен препятствовать тому, чтобы данное ведомство было связано правилами и процессами, установленными Органом в целях предупреждения коррупции.</p>	<p>Должны существовать институциональные средства управления всем процессом подготовки и проведения крупного мероприятия. Должны быть установлены отдельные механизмы надзора, позволяющие отслеживать расходование публичных средств, контролировать эффективность подготовительной работы и разработки необходимой инфраструктуры и проверять основные решения, принимаемые Органом или от его имени.</p> <p>Если ответственность за данные функции возлагается на существующие правительственные департаменты или ведомства, возможно, понадобится определить их роли и удостовериться в том, что они располагают необходимыми практическим опытом и ресурсами.</p> <p>Важно избегать любых исключений из политики противодействия коррупции для любых ведомств, которые могут участвовать в организации мероприятия.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 1.1 (продолжение)

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Ответственность за планирование и деятельность по противодействию коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• В рамках Органа создан ли центр ответственности для планирования и управления эффективными антикоррупционными мерами?</li> <li>• Достигнут ли консенсус среди всех ключевых заинтересованных субъектов в отношении обязательности планов и политики Органа по противодействию коррупции и их надлежащего применения всеми заинтересованными субъектами?</li> </ul>	<p>На высоком уровне в рамках Органа должен быть создан четкий центр ответственности для оценки и планирования противодействия коррупции. Данный центр ответственности должен координировать свою деятельность по противодействию коррупции с деятельностью других заинтересованных субъектов.</p>
<p><b>Средства внешнего надзора</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Создан ли независимый орган для обеспечения эффективного внешнего надзора в отношении деятельности Органа?</li> <li>• Деловые отношения между Органом и органом надзора установлены?</li> </ul>	<p>Независимый внешний орган надзора должен получить полномочия по контролю деятельности Органа на раннем этапе процесса. Полномочия данного органа должны включать контроль риска и возможных случаев мошенничества и коррупции. Данный орган должен иметь полный доступ к информации и официальным документам Органа. Он должен располагать достаточными практическим опытом и ресурсами и иметь возможность предоставления публичной отчетности.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 1.2 УПРАВЛЕНИЕ, ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА И ОТЧЕТНОСТЬ

<p><b>Управление и отчетность</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Примеры структур и процессов управления, используемых другими органами, которые учреждены для управления схожими мероприятиями, рассмотрены?</li> <li>• Четкие сферы ответственности и отчетности внутри Органа установлены и оформлены документально?</li> <li>• Орган внедрил систему отслеживания и контроля ответственности?</li> <li>• Обязанности в отношении финансовой отчетности в рамках Органа и за его пределами четко разграничены?</li> <li>• Предусмотрены ли механизмы, достаточные для привлечения Органа к ответственности перед правительством и общественностью?</li> </ul> <p> Известны случаи привлечения неправительственных организаций со слабой и неоткрытой структурой управления к процессу подачи заявок на проведение крупного мероприятия без достаточного согласования с соответствующими правительственными органами. Таких ситуаций следует по мере возможности избегать, так как они представляют дополнительный риск коррупции.</p> <p> Структуры управления с недостаточной отчетностью и открытостью повышают общий риск коррупции.</p>	<p>Организация крупного мероприятия требует создания на соответствующей правовой основе четкой, открытой и подотчетной структуры управления для Органа (и/или ведомств), ответственного за организацию мероприятия.</p> <p>Структуры управления с недостаточной отчетностью и открытостью повышают общий риск коррупции. Структура управления Органа, отвечающего за организацию крупного мероприятия, должна обеспечивать должную отчетность и открытость практики управления и принятия решений. В этом отношении Орган может использовать опыт других организаций, которые подготовили и провели схожие мероприятия в прошлом.</p>
--	---

## ОБЛАСТИ РИСКА: 1.3 РУКОВОДСТВО

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Приверженность руководства политике предупреждения коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Отбор членов руководящей группы осуществляется открытым способом, исходя из их компетенции и опыта?</li><li>• Члены руководящей группы имеют опыт организации схожих мероприятий?</li><li>• Каждый член руководящей группы имеет хорошую репутацию в плане честности, неподкупности и ответственности?</li><li>• Был ли кто-либо из членов руководящей группы ранее обвинен или осужден за коррупционные деяния?</li><li>• Органу удалось четко сформулировать и донести ключевые организационные ценности и нормы через своих руководителей?</li><li>• Заявила ли руководящая группа публично о своей приверженности культуре абсолютной нетерпимости к коррупции?</li><li>• Члены руководящей группы проявили активную заинтересованность и приняли личную ответственность за предупреждение коррупции в рамках Органа?</li><li>• Демонстрируют ли члены руководящей группы личную приверженность культуре честности и неподкупности, моделируя этические нормы и поощряя открытый диалог о честности и неподкупности и риске коррупции?</li></ul> <p> Тот факт, что один или несколько членов руководящей группы подозревались или обвинялись в коррупции в прошлом, может указывать на недостаточную приверженность принятию мер по противодействию коррупции.</p>	<p>Необходимо сформировать компетентную и ответственную руководящую группу, которая объединила бы надежных лиц, известных своей честностью и неподкупностью. Группа должна иметь возможность препятствовать неприемлемому политическому вмешательству или иному неправомерному давлению, а также оценивать и снижать риск коррупции в рамках более широкой стратегии управления рисками.</p> <p>Руководящая группа должна задавать тон всей организации, осуществлять и контролировать эффективную стратегию управления риском коррупции.</p> <p>Лица, занимающие высшие руководящие должности в Органе, имеют отличные возможности для формирования культуры честности и неподкупности, в которой подкуп и коррупция являются неприемлемыми, и выражения приверженности культуре абсолютной нетерпимости к коррупции. В целях разработки такой культуры руководители могут сотрудничать с ключевыми заинтересованными субъектами на всех уровнях организации.</p> <p>Руководители организации на высшем уровне должны непосредственно участвовать в принятии основных решений в отношении риска коррупции.</p>

**ОБЛАСТИ РИСКА: 1.4 КОМПЛЕКС МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Наличие комплекса мер по противодействию коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Существуют ли национальная политика противодействия коррупции и законодательные нормы в отношении Органа?</li> <li>• Данная политика и законодательные нормы хорошо известны и поняты всем сотрудникам Органа?</li> <li>• Разработал ли Орган свой собственный комплекс мер по противодействию коррупции (меры обеспечения честности и неподкупности)?</li> </ul> <p> Отсутствие государственной программы мер и правил противодействия коррупции может свидетельствовать об уязвимости Органа. В этом случае Органу следует разработать надежный внутренний комплекс мер по противодействию коррупции.</p> <p> Если Орган не определен как публичное предприятие, на которое распространяется действие тех же стандартов, норм и правил, за нарушение которых правительственные ведомства обычно привлекаются к ответственности, важно обеспечить разработку и осуществление всесторонней внутренней программы мер, которая была бы не менее жесткой, чем государственная политика.</p>	<p>Государствам – участникам Конвенции необходимо разрабатывать и проводить политику противодействия коррупции, отражающую принципы правопорядка и поощряющую разумную, ответственную и открытую практику в отношении публичных дел (пункт 1 статьи 5).</p> <p>Руководители Органа должны быть хорошо знакомы с существующими политикой и законодательством и с их применением в отношении каждого аспекта организации крупного мероприятия.</p> <p>Органу следует разработать собственный комплекс мер и правил и обеспечить понимание, реализацию и соблюдение данных мер и правил всеми сотрудниками Органа.</p> <p>Если Орган создан путем применения специального законодательства, в этом законодательстве должны быть указаны правила и стандарты противодействия коррупции, которым подчиняется Орган.</p>
<p><b>Доведение политики противодействия коррупции до сведения общественности</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган принял на себя четкие, однозначные и публичные обязательства по предупреждению коррупции?</li> <li>• Орган довел до сведения общественности свое обязательство и программу мер в отношении честности, неподкупности и противодействия коррупции?</li> </ul>	<p>Политика Органа в отношении честности, неподкупности и противодействия коррупции должна быть доведена до сведения общественности.</p> <p>Политика честности, неподкупности и противодействия коррупции, которой следует Орган, играет важную роль в формировании культуры честности и неподкупности, а также четких ожиданий, понятных всем заинтересованным субъектам.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 1.5 ПРОВЕРКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ОЦЕНКА РИСКОВ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Оценка риска коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Комплексная оценка рисков проведена? Если да, включала ли она оценку рисков коррупции?</li> <li>• Отдельная оценка рисков коррупции проведена?</li> <li>• Оценка рисков коррупции выявила сферы повышенного риска в деятельности Органа?</li> <li>• Сферы повышенного риска и соответствующие меры по снижению потенциальных рисков хорошо понятны всем сотрудникам Органа?</li> <li>• Когда в последний раз проводилась оценка?</li> </ul> <p> Отсутствие оперативного выполнения или тщательного контроля рекомендаций по результатам предыдущей оценки может свидетельствовать о высоком уровне уязвимости с точки зрения коррупции в рамках Органа.</p>	<p>Крайне важно, чтобы Орган как можно скорее приступил к надлежащей оценке риска коррупции и далее регулярно проводил такую оценку.</p> <p>Надлежащая оценка риска коррупции обеспечивает основу для разработки эффективных стратегий планирования и осуществления мер по противодействию коррупции.</p> <p>Действенным или целесообразным может быть проведение оценки риска в рамках расширенной оценки рисков и мероприятий по их снижению, в том числе, например, риска возникновения различных видов ответственности, неконтролируемого роста затрат, мошенничества и задержек в предоставлении инфраструктуры или оборудования, необходимого для мероприятия.</p> <p>Международные организации, ответственные за крупные мероприятия, обычно требуют от организаций, которые подают заявки на проведение мероприятия, представить стратегию оценки и снижения рисков. Данные стратегии должны включать предложения относительно мер по снижению риска коррупции при организации мероприятия.</p>
<p><b>Проверка мер по противодействию коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Проверка применяемых Органом мер по противодействию коррупции проводится впервые?</li> <li>• Если нет, когда проверка проводилась в последний раз?</li> <li>• Какие усовершенствования внесены в меры по противодействию коррупции с момента последней проверки? На каком основании были внесены данные поправки?</li> <li>• Результаты последней проверки мер по противодействию коррупции рассмотрены на высшем уровне руководства и управления Органа?</li> </ul> <p> Отсутствие достаточного рассмотрения или действий по результатам проверки мер по противодействию коррупции на высшем уровне Органа может свидетельствовать о недостаточной приверженности политике предупреждения коррупции.</p>	<p>Рекомендуется провести проверку деятельности вновь образованного Органа по предупреждению коррупции с помощью данного контрольного перечня вопросов.</p> <p>В дальнейшем такую проверку следует проводить на регулярной основе.</p> <p>В целях содействия своевременному и эффективному выполнению рекомендаций, выработанных по итогам такой проверки, можно провести контрольные мероприятия с непосредственным участием руководства Органа и документальным оформлением положительных результатов, которых удалось добиться при принятии более решительных предупредительных мер.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 1.6 СТРАТЕГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Стратегическое планирование в целях предупреждения коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган принял стратегический подход к предупреждению коррупции?</li> <li>• Предупреждение коррупции включено в расширенные программы Органа по снижению рисков?</li> <li>• Все основные заинтересованные субъекты вовлечены в процесс разработки стратегической программы Органа по снижению рисков или, по крайней мере, получили соответствующие консультации?</li> <li>• Все основные заинтересованные субъекты хорошо информированы о роли, которую они должны играть в предупреждении коррупции в процессе организации крупного мероприятия?</li> <li>• Орган принял комплексную стратегическую программу по снижению риска коррупции?</li> <li>• Если Орган располагает стратегической программой по снижению рисков, осуществляется ли тщательный контроль ее выполнения?</li> <li>• Если Орган располагает стратегической программой по снижению рисков, осуществляются ли ее регулярная проверка и обновление?</li> </ul> <p> Если Орган и все заинтересованные субъекты не осуществляют оперативную реализацию стратегической программы по снижению рисков, то она не является эффективным средством предупреждения коррупции.</p>	<p>Предупреждение коррупции должно быть включено в расширенную стратегию управления рисками для проекта в целом, и в такой деятельности должны активно участвовать все основные заинтересованные субъекты.</p> <p>Вспомогательные предупреждающие стратегии должны быть эффективно встроены в комплексный план, включая публичное распространение информации о нарушении кодексов поведения.</p>



## ОБЛАСТИ РИСКА: 1.7 КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Ответственность за осуществление контроля за соблюдением требований</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• На высшем уровне Органа назначено лицо, ответственное за контроль соблюдения законодательства по противодействию коррупции, политики и процедур на всех его уровнях?</li><li>• Все механизмы соблюдения требований, предусмотренные в рамках утвержденной стратегии Органа по снижению рисков, применяются в полном объеме?</li><li>• Отчеты о результатах контроля за соблюдением требований доведены до сведения руководства Органа и различных заинтересованных субъектов?</li><li>• Отчеты о результатах контроля за соблюдением требований доводятся до сведения общественности?</li><li>• По итогам отчетов о результатах контроля за соблюдением требований проводятся оперативные корректирующие действия?</li><li>• Орган предусмотрел процедуры периодической и систематической проверки эффективности мер по противодействию коррупции, документального оформления результатов таких проверок и принятия корректирующих мер в случае необходимости?</li></ul> <p> Секретность в отношении отчетов о результатах контроля за соблюдением требований, включая результаты внутренних и внешних аудитов, а также задержки в доведении результатов таких отчетов до сведения общественности могут повысить уязвимости Органа с точки зрения коррупции.</p>	<p>Орган должен назначить центр ответственности или лицо на высоком уровне, на которое возлагается ответственность и отчетность за общую программу Органа по предупреждению коррупции.</p> <p>В Органе должно быть назначено лицо, отдельно отвечающее за осуществление надзора за соблюдением процессов и выполнением мероприятий по предупреждению коррупции. Данный центр или лицо должно надлежащим образом планировать конкретную деятельность по контролю, направленную на определение и управление рисками коррупции, включая механизмы контроля, устраняющие риск отмены руководством существующих мер контроля и риск коррупции третьих лиц.</p> <p>На самом высоком уровне Органа контроль за соблюдением требований также включает: мониторинг результатов внутреннего и внешнего аудита; рассмотрение и проведение контрольных мероприятий по заявлениям и сообщениям о мошенничестве или коррупции; рассмотрение применяемой политики и практики бухгалтерского учета и контроль внесения изменений в данную политику; и оценка адекватности процедур по противодействию коррупции, особенно в сферах повышенного риска.</p> <p>Орган должен периодически и систематически проверять свои меры по предупреждению коррупции, надлежащим образом оформлять результаты таких проверок и принимать необходимые корректирующие меры.</p>

**ОБЛАСТИ РИСКА: 1.8 ПУБЛИЧНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Публичная отчетность</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган внедрил механизмы отчетности и публичного доступа к информационной политике и процедурам, позволяющие средствам массовой информации и общественности в целом следить за его деятельностью?</li> <li>• Используются ли существующие правительственные механизмы публичной отчетности для информирования общественности о деятельности Органа и результатах, которых удалось достичь, на каждом этапе подготовки к крупному мероприятию?</li> </ul> <p> Тот факт, что Орган может быть освобожден от выполнения требований касательно публичной отчетности, которые обычно предъявляются к государственным ведомствам, может создать впечатление недостаточной приверженности открытости и, как следствие, уязвимости Органа с точки зрения коррупции.</p>	<p>Публичная отчетность о деятельности Органа крайне важна для предупреждения коррупции. Конвенция предусматривает такие меры (пункт 1 статьи 13), включая обеспечение эффективного доступа к информации для населения, поддержку мероприятий по информированию населения, усиление открытости, консультирование и участие населения в различных аспектах процесса принятия решений.</p>
<p><b>Открытость</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Какие меры приняты для усиления открытости в рамках Органа (если приняты)?</li> <li>• Являются ли меры по предупреждению коррупции, принимаемые Органом, открытыми?</li> <li>• Внутригосударственные законы и стандарты касательно публичного доступа к государственной информации применимы по отношению к Органу? Если нет, то какие стандарты применяются?</li> <li>• Принял ли Орган четкую политику в отношении открытости и свободного доступа к информации со стороны общественности и средств массовой информации в частности?</li> </ul> <p> Когда недостаточная открытость объясняется каким-либо отличительным свойством Органа, его ограниченным временем, или полномочиями в отношении конкретного мероприятия, или срочностью поставленной задачи, Орган может подвергать себя повышенному риску коррупции.</p>	<p>Конвенция (статья 10) предусматривает меры по усилению открытости в публичной администрации. Данные меры должны в целом применяться к любой организации или ведомству, уполномоченному организовывать крупное публичное мероприятие.</p> <p>Обстоятельства, складывающиеся вокруг организации крупного мероприятия, могут потребовать принятия ряда дополнительных мер по своевременному информированию населения об организации Органа, решениях, которые он принимает, средствах, которыми он управляет, договорах, лицензиях и прочих предоставляемых им преимуществах, а также о достигнутых результатах.</p>
<p><b>Участие общественности</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Организации, занимающиеся общественной деятельностью, приглашены к участию в поддержании мер по противодействию коррупции?</li> <li>• Участники частно-государственного партнерства приглашены или в контакте с организациями частного сектора, заинтересованными в оказании содействия в организации мероприятия и предупреждении коррупции?</li> </ul>	<p>С учетом публичного характера крупных мероприятий Орган может предпринимать шаги по вовлечению отдельных лиц или групп, не относящихся к публичному сектору и самому Органу.</p> <p>Некоторые организации гражданского общества могут играть существенную роль, оказывая Органу содействие в предупреждении коррупции. Многоплановые стратегии с успехом применяются для обеспечения необходимых условий доступа к соответствующей информации и механизмам отчетности для широкой общественности и местных организаций.</p>

**ОБЛАСТИ РИСКА: 1.9 МЕРЫ ПРЕДОСТОРОЖНОСТИ В ОТНОШЕНИИ ПАРТНЕРОВ, АГЕНТОВ, КОНСУЛЬТАНТОВ, ЛОББИСТОВ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ДЕЯТЕЛЕЙ**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Внимание к партнерам и участникам</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Уделяет ли Орган должное внимание выбору партнеров и характеру партнерства, в которое он вступает?</li> <li>• Предусмотрены ли механизмы и политика по проведению надлежащей проверки для гарантии того, что новые партнерства не ставят под сомнение честность и неподкупность Органа и его приверженность предупреждению коррупции?</li> <li>• Партнеры действительно разделяют приверженность Органа в отношении предупреждения коррупции? Они предусмотрели достаточные меры по предупреждению коррупции в рамках собственных организаций?</li> <li>• Орган проверяет политику партнеров в отношении противодействия коррупции, механизмы контроля за соблюдением требований и документы о соблюдении требований?</li> <li>• Соглашения о партнерстве надлежащим образом оформлены и содержат четкие положения о мерах по предупреждению коллизий интересов и коррупции?</li> <li>• Все соглашения о партнерстве проходят регулярные аудиторские проверки?</li> </ul> <p> Имеющиеся сведения о партнерах и участниках касательно честности и неподкупности могут служить предостережением о риске коррупции для Органа, рассматривающего возможность заключения нового партнерства.</p>	<p>Орган может заключать различные соглашения о сотрудничестве и партнерстве. Он должен систематически принимать меры по обеспечению должной осмотрительности перед заключением таких соглашений и проверять соответствие политики и практики потенциальных партнеров собственной политике и практике.</p> <p>Официальные соглашения о финансировании, протоколы и меморандумы о взаимопонимании необходимы и подлежат аудиту.</p> <p>Орган должен осуществлять проверку политики партнеров в отношении противодействия коррупции, механизмы контроля за соблюдением требований и документы о соблюдении требований.</p> <p>Орган должен без колебаний расторгнуть любое партнерство или совместное предприятие с партнерами, практика и политика которых не соответствуют его собственным высоким стандартам честности и неподкупности. Такая политика должна применяться в отношении всех соглашений о партнерстве, которые заключает Орган.</p> <p>Орган может рассмотреть возможность проведения совместной подготовки с некоторыми из своих партнеров.</p>

**ОБЛАСТИ РИСКА: 1.9 (продолжение)**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Внимание к консультантам, агентам и посредникам</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Существует ли действенная и открытая процедура отбора и набора консультантов, агентов и посредников?</li> <li>• Существующая политика по предупреждению коллизий интересов должным образом распространяется на процедуру отбора и управления консультантами и агентами?</li> <li>• Предусмотрены ли механизмы, обязывающие потенциальных консультантов, агентов и посредников раскрывать информацию о возможных или имеющихся коллизиях интересов?</li> <li>• Осуществляется ли тщательный контроль услуг, предоставляемых консультантами и агентами Органу, а также выплачиваемых им комиссий или компенсаций?</li> <li>• Договорные соглашения с консультантами, агентами и посредниками содержат четкие требования Органа в отношении честности, неподкупности и противодействия коррупции?</li> <li>• Возможно ли одностороннее расторжение договорных соглашений с консультантами и агентами (без выплаты штрафа) в случае возникновения коррупционного правонарушения?</li> <li>• Все договорные соглашения с консультантами, агентами и посредниками подлежат контролю со стороны общественности и регулярному аудиту?</li> <li>• Все консультанты, агенты и посредники обязаны вести надлежащие книги и записи, доступные для проверки Органом?</li> </ul> <p> Если в результате тщательной проверки предыдущей отчетности потенциальных консультантов, агентов или посредников выявлена недостаточная открытость в отношении их предыдущей деятельности, такой исход следует рассматривать как настораживающий знак.</p>	<p>Орган должен осуществлять и документально оформлять надлежащую проверку агентов, консультантов или посредников перед назначением таковых. Назначение вышеуказанных лиц происходит только в том случае, если они на договорной основе обязуются соблюдать политику Органа в отношении противодействия коррупции, вести надлежащие книги и записи, доступные для проверки Органом и его аудиторами, и если они не подозреваются в причастности к коррупционной деятельности.</p> <p>Потенциальные коллизии интересов должны быть выявлены и устранены.</p> <p>Все сделки с агентами, консультантами или посредниками должны быть надлежащим образом оформлены, а любая компенсация, выплаченная им за оказание законных услуг, должна быть соразмерной, соответствовать характеру оказанных услуг и подлежать аудиту.</p>
<p><b>Внимание к лоббистам</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Существуют ли какие-либо внутригосударственные законы, политика и процедуры, регулирующие роль лоббистов и активистов в отношении государственной политики и деятельности?</li> <li>• Орган принял прозрачную программу мер и процедуры, регулирующие его отношения с лоббистами и активистами?</li> <li>• Политика Органа в отношении предупреждения коллизий интересов и неэтичного поведения применима к его отношениям с лоббистами и активистами?</li> </ul>	<p>Если существуют какие-либо внутригосударственные законы и политика, регулирующие деятельность и поведение лоббистов, а также границы их взаимоотношений с политиками и государственными должностными лицами, такие законы должны также регулировать деятельность Органа в этом отношении.</p> <p>Если таких законов нет, Орган должен разработать свои собственные политику и процедуры в целях предупреждения неэтичного поведения и ненадлежащего влияния со стороны лоббистов, а также усиления открытости собственного процесса принятия решений.</p> <p>Кроме того, должны существовать своевременные и надлежащие меры противодействия любой практике, которая противоречит данной политике и процедурам.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 1.9 (продолжение)

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Внимание к политическим деятелям (ПД)</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Орган принял достаточно строгую политику, регулирующую его отношения с политическими деятелями?</li><li>• Орган определил перечень политических деятелей?</li><li>• Предусмотрены ли меры по снижению риска, направленные на сведение к минимуму риска коррупции или коллизий интересов, которому подвержены политические деятели?</li><li>• Осуществляются ли контроль и регулярная проверка соблюдения данных конкретных мер по снижению риска?</li></ul>	<p>Некоторые лица могут быть подвержены более высокому риску коррупции. Это относится к политическим деятелям, которые могут быть вовлечены в организацию крупного мероприятия или связаны с ней.</p> <p>Политические деятели — это лица, на которых возлагаются или уже возложены значительные публичные функции. Они подвержены более высокому риску коррупции, поскольку их положение позволяет оказывать ненадлежащее влияние на решения Органа, его персонал, закупки или деятельность по управлению финансами. Они также подвержены более высокому риску коррупции в силу наличия доступа к государственным счетам или публичным средствам. Орган должен определить таких лиц в процессе оценки риска и принять соответствующие меры по снижению риска.</p>

---

## 2. УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ/ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ

---

Статья 7 Конвенции (публичный сектор) касается управления человеческими ресурсами в рамках публичного сектора и основополагающих принципов действенности, открытости, честности и неподкупности. Данный акцент предполагает обеспечение преимущественной силы объективных критериев при наборе публичных должностных лиц, а также возможностей для постоянного обучения, надлежащего и справедливого вознаграждения и условий труда для сотрудников, находящихся на гражданской службе. В странах, которые уже привели свои системы набора гражданских служащих и продвижения по службе в соответствие с данными стандартами и соблюдают при приеме на работу принципы безупречности работы, справедливости и способностей, важно обеспечить неукоснительное применение данных стандартов в практике управления человеческими ресурсами Органа. В странах, которые еще не привели свои правовые механизмы и сис-

темы в соответствие со стандартами Конвенции, организация крупного мероприятия, имеющего высокий публичный статус, дает возможность продемонстрировать важность и преимущества внедрения высоких стандартов честности, неподкупности и действенности при наборе и управлении человеческими ресурсами. Это возможность наглядно продемонстрировать, как можно предупредить коррупцию с помощью надлежащей оценки и управления рисками, связанными с управлением человеческими ресурсами.

Организация крупного публичного мероприятия обычно предполагает набор, прием на работу и управление большим числом персонала. Данное требование делает ответственный Орган уязвимым с точки зрения коррупции, nepотизма и коллизии интересов, а также набора нежелательного или коррумпированного персонала. Срочность поставленной задачи — организация крупного мероприя-

тия — не должна являться оправданием низкой действенности и открытости процесса набора персонала и управленческих решений и не должна влиять на объективные критерии, которые должны применяться по отношению к процессу в целом.

Орган должен следить за тем, чтобы все решения в отношении человеческих ресурсов принимались исходя из таких критериев, как безупречность работы, справедливость и способности; Орган также должен предусмотреть и соблюдать надлежащие процедуры отбора и продвижения по службе. Меры по предупреждению коррупции включают применение кодексов поведения, раскрытие финансовой и иной информации всеми сотрудниками и применение соответствующих дисциплинарных мер в отношении противоправных действий или несоблюдения политики противодействия коррупции.

## ОБЛАСТИ РИСКА: 2.1 ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Применимая политика</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Распространяются ли на Орган стандартные законы, политика и процедуры управления человеческими ресурсами в публичном секторе?</li> <li>• Если да, обеспечивает ли Орган надлежащее понимание и систематическое применение данной политики и процедур всеми сотрудниками?</li> <li>• Если нет, разработал ли Орган собственную строгую политику, процедуры и системы, чтобы обеспечить действенный, открытый и ответственный набор, прием на работу, прохождение службы и продвижение по службе сотрудников на основе безупречности работы и компетенции?</li> </ul> <p> Любое исключение из существующей политики, действующей в отношении государственной публичной службы, должно тщательно анализироваться, чтобы гарантировать его полную обоснованность и не усугублять уязвимость с точки зрения коррупции.</p>	<p>Если законы и политика управления человеческими ресурсами в публичном секторе в отношении Органа непосредственно не применяются, последний должен разработать собственную политику и определить надлежащие меры и административные системы, которые обеспечат действенный, прозрачный и ответственный набор, прием на работу, прохождение службы и продвижение по службе персонала, который необходим для достижения целей Органа. Надлежащая политика набора, подбора и стажировки персонала должна быть предусмотрена уже на раннем этапе формирования персонала Органа.</p> <p>Если же законы, политика и процедуры, регулирующие управление персоналом в публичном секторе, применимы к Органу, их осуществление должно рассматриваться в качестве внеочередного приоритета. Целесообразность или какие-либо другие причины не могут служить основанием для отклонения от данной политики.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 2.2 НАБОР ПЕРСОНАЛА

<p><b>Практика набора персонала</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Служба набора, отбора и приема на работу сотрудников централизована? В отношении такой службы постоянно ли действуют строгая политика и процедуры?</li> <li>• Практика набора персонала является ли ясной и открытой?</li> <li>• Практика набора персонала предполагает ли конкуренцию и основана на безупречности работы и компетенции?</li> <li>• Предусмотрена ли эффективная система приема и подачи жалоб по поводу процесса набора или продвижения по службе?</li> <li>• Проводятся ли надлежащие проверки анкетных данных и рекомендаций перед приемом на работу?</li> </ul> <p> Если необходимо создать новый Орган в сжатые сроки, отказ от добросовестной практики и политики набора и отбора персонала может быть заманчивым ввиду экономии времени. Следует предотвращать подобные ситуации, поскольку они повышают риск коррупции.</p>	<p>Все решения в отношении человеческих ресурсов должны приниматься исходя из таких критериев, как безупречность работы, справедливость и способности. Следует предусмотреть и соблюдать справедливые и надлежащие процедуры отбора и продвижения по службе. Следует оперативно определить, распространяются ли на Орган (и в какой степени) законы и политика, применимые к управлению человеческими ресурсами в рамках публичного сектора. Любые исключения из данных правил должны документально оформляться, доводиться до сведения общественности и подвергаться систематическому контролю.</p> <p>Как правило, приоритетом является набор основного персонала, обладающего опытом организации схожих крупных мероприятий или управления крупными проектами по развитию инфраструктуры. Невзирая на необходимость срочно сформировать руководящую группу, важно провести основательную проверку анкетных данных и рекомендаций, особенно в случае набора иностранных сотрудников.</p> <p>В собеседованиях с кандидатами на ключевые должности следует включать вопросы о честности и неподкупности и выявлять лиц, которые способны четко сформулировать приверженность и практическое видение «чистой» деятельности.</p>
---	--

**ОБЛАСТИ РИСКА: 2.3 КОЛЛИЗИИ ИНТЕРЕСОВ**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Программа мер и процедуры, действующие в отношении коллизии интересов</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган принял и осуществляет жесткую политику и процедуры, направленные на предупреждение коллизий интересов?</li> <li>• Орган реализовал политику, касающуюся предоставления или принятия даров, а также представительских расходов?</li> <li>• Орган использует процедуры сообщения персоналом о дарах, предлагаемых в обмен на особое отношение или другие преимущества?</li> <li>• Орган предусмотрел процедуры урегулирования предполагаемых или подтвержденных коллизий интересов?</li> <li>• Орган разработал четкие соглашения со своими партнерами, агентами и заинтересованными субъектами в отношении мер по предупреждению коллизий интересов?</li> </ul> <p> Недостаточная открытость при урегулировании фактических или предполагаемых коллизий интересов внутри Органа и среди его партнеров, агентов и других заинтересованных субъектов указывает на повышенную уязвимость с точки зрения коррупции.</p>	<p>В соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства государства – участники Конвенции должны «создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют открытости и предупреждают возникновение коллизий интересов» (пункт 4 статьи 7).</p> <p>Конвенцией поощряется принятие мер, направленных на предупреждение коллизий интересов, формирование и поддержание культуры, в рамках которой несение публичной службы является открытым и непредвзятым, предоставление и принятие даров и представительских расходов не приветствуется, а личные или иные интересы не влияют на официальные действия и решения и не производят впечатление такого влияния.</p>
<p><b>Система обязательного раскрытия информации</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган внедрил систему обязательного раскрытия информации, действующую в отношении всех его руководителей и ключевых сотрудников, с целью предотвращения или выявления возможных несовместимостей и коллизий интересов?</li> <li>• Система публичного раскрытия информации отражена в трудовых договорах и коллективных договорах, заключаемых Органом?</li> <li>• Система публичного раскрытия информации является открытой?</li> <li>• Документы, в которых раскрывается информация, проходят систематическую проверку и подтверждение?</li> <li>• Орган реагирует на имевшие место или предполагаемые случаи мошеннического, ложного или неполного раскрытия информации?</li> <li>• Приняты ли меры для предотвращения неправомерного использования конфиденциальной информации или ее использования в интересах конкретных лиц?</li> </ul> <p> Задержки во внедрении системы обязательного раскрытия информации или исключения из ее правил могут указывать на уязвимость Органа с точки зрения коллизий интересов.</p> <p> Существует ряд вопросов, касающихся участия и активов супругов и других близких родственников, которые должны регулироваться политикой и процедурами Органа с целью предупреждения нарушений и попыток обойти систему публичного раскрытия информации.</p>	<p>Государства – участники Конвенции должны стремиться устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах (пункт 5 статьи 8).</p> <p>Орган должен ввести систему обязательного раскрытия информации, действующую в отношении всех его руководителей и сотрудников, с целью предотвращения или выявления возможных несовместимостей и коллизий интересов.</p> <p>Данная система должна быть не менее строгой, чем система, которая обычно используется в отношении высокопоставленных гражданских служащих.</p> <p>Требование публичного раскрытия информации об активах и участии, предъявляемое к определенным лицам, должно быть отражено во всех трудовых договорах и соглашениях и, в зависимости от ситуации, в партнерских и прочих соглашениях.</p> <p>Орган должен настойчиво требовать от заинтересованных субъектов и партнеров принятия строгой политики и процедур, направленных на предупреждение коллизий интересов.</p> <p>При взаимодействии с представителями правительственных ведомств, заинтересованными субъектами, партнерами и агентами Орган должен принять меры, чтобы защитить себя от риска злоупотребления конфиденциальной информацией в интересах частных лиц в вопросах, связанных с организацией крупного мероприятия.</p>



### ОБЛАСТИ РИСКА: 2.3 (продолжение)

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Применение правил коллизии интересов в отношении бывших сотрудников</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Орган предусмотрел политику в отношении поведения бывших сотрудников?</li><li>• Существуют ли законы или политика, обеспечивающие защиту конфиденциальной или секретной информации, к которой бывшие сотрудники могли иметь доступ?</li><li>• Орган проводит расследования, рассматривает и предпринимает действия в отношении имевших место и предполагаемых случаев противоправных действий со стороны бывших сотрудников?</li></ul>	<p>Орган должен использовать надлежащие политику и процедуры, регулирующие переход его сотрудников, вышедших в отставку или на пенсию, в организации частного сектора, с которыми Орган имеет или имел некоторые отношения. Бывшие сотрудники могут располагать некоторой востребованной конфиденциальной или коммерческой информацией; кроме того, их могут привлекать или нанимать с целью оказания влияния на своего прежнего работодателя или коллег.</p>

### ОБЛАСТИ РИСКА: 2.4 КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ

<p><b>Профессиональные стандарты и кодексы поведения</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Какие кодексы поведения (или стандарты поведения) применяются к лицам, работающим на Орган, его партнерские организации и на ключевых заинтересованных субъектов?</li><li>• Существующие стандарты проходят систематический пересмотр и признаются достаточными для предупреждения коррупции и других форм противоправных действий в рамках Органа?</li><li>• Орган обнародовал стандарты поведения, которые он намеревается приводить в исполнение?</li></ul>	<p>Конвенция требует активного продвижения личных стандартов (честность, неподкупность и ответственность) и профессиональных обязанностей (правильное, беспристрастное, добросовестное и надлежащее выполнение своих публичных функций) среди всех публичных должностных лиц (пункты 1 и 2 статьи 8). Для этого публичным должностным лицам, занятым в Органе и за его пределами, необходимо дать указания по поводу того, как следует себя вести в соответствии с данными стандартами, и по поводу ответственности, к которой они будут привлечены за свои действия и решения.</p> <p>Орган может устанавливать собственные кодексы профессионального поведения или, по крайней мере, принимать профессиональные стандарты, которые действуют в отношении публичного сектора в целом.</p> <p>На начальном этапе организации крупного мероприятия Орган должен пересмотреть и адаптировать стандарты поведения, применяемые в публичном секторе, с целью усиления их применения и актуальности для организации крупного мероприятия.</p>
---	--

## ОБЛАСТИ РИСКА: 2.5 УЯЗВИМЫЕ ДОЛЖНОСТИ В РАМКАХ ОРГАНА

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Меры предосторожности, которые следует принять для снижения риска, связанного с уязвимыми должностями в рамках Органа</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Проводятся ли систематические мероприятия по выявлению и обеспечению безопасности должностей, наиболее подверженных коррупции в рамках Органа?</li> <li>• Проводятся ли систематические мероприятия по выявлению и обеспечению безопасности должностей, наиболее подверженных коррупции, в партнерских организациях и других институциональных заинтересованных субъектах?</li> <li>• Орган проводит предварительную плановую проверку кандидатов на уязвимые должности?</li> <li>• Условия службы сотрудников, назначенных на уязвимые должности, учитывают их особую уязвимость с точки зрения коррупции?</li> <li>• В отношении уязвимых должностей предусмотрен ли надзор применительно к их уязвимости с точки зрения коррупции?</li> <li>• Обязаны ли сотрудники, занимающие уязвимые должности, предоставлять конфиденциальные отчеты, регистрировать и представлять декларации об участии, активах, дарах или представительских расходах?</li> <li>• Структура принятия решений Органа учитывает особую уязвимость отдельных лиц, принимающих решения?</li> </ul> <p> Образ жизни лица, занимающего уязвимую или ключевую в контексте принятия решений должность в Органе, может указывать на то, что честность и неподкупность должности подвергается опасности. В отношении особо важных функций Орган может рассмотреть возможность отслеживать образ жизни некоторых ключевых должностных лиц (например, обнаружение верных признаков того, что расходы лица не соответствуют уровню его дохода, включение в трудовой договор пункта, разрешающего контроль банковских счетов, и введение правил в отношении материальных ценностей, происхождение которых не объяснено).</p>	<p>Орган должен определять те должности и функции внутри и за пределами его организации, которые наиболее уязвимы или подвержены коррупции.</p> <p>Такие же меры следует поощрять в партнерских организациях и у ключевых заинтересованных субъектов Органа.</p> <p>После выявления таких должностей можно принять практические меры, направленные на снижение данного риска, в том числе: проверку успешных кандидатов перед назначением на должность, чтобы убедиться в том, что они уже продемонстрировали высокие стандарты поведения; особые сроки и условия предоставления услуги для успешных кандидатов; и процедурные механизмы контроля, такие как оценка эффективности выполнения своих функций или ротация персонала, в качестве средств ограничения побуждающих стимулов для коррупции или рисков коррупции, возникающих вследствие продолжительного пребывания в должности.</p> <p>Необходимо предусмотреть особые процедуры поддержки и надзора в отношении всех членов Органа и относящихся к нему ведомств и партнеров, которые могут быть уязвимы с точки зрения коррупции, включая регулярную аттестацию, предоставление конфиденциальных отчетов, регистрацию и представление декларации об участии, активах, представительских расходах и дарах, а также действенные процедуры по регулярному отслеживанию точности этих деклараций.</p> <p>Чтобы обеспечить независимое, но подконтрольное принятие решений в рамках Органа, структура принятия решений должна, насколько это возможно, основываться на системе многоуровневого обзора и разрешений в отношении вопросов повышенного риска, а не на действиях одного лица, имеющего исключительные полномочия в отношении данных решений.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 2.6 ОБУЧЕНИЕ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Обучение персонала предупреждению коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Орган предусмотрел программу обучения персонала по вопросам существующей программы мер и методов предупреждения и контроля коррупции?</li><li>• Все ли сотрудники осведомлены о своей личной и общей уязвимости с точки зрения коррупции и о своей роли в ее предупреждении?</li><li>• Разработаны ли конкретные программы обучения для персонала, занимающего особо важные или уязвимые должности внутри Органа и за его пределами?</li></ul>	<p>В случае приема в штат большого числа новых сотрудников и руководителей Орган должен уделять особое внимание обучению персонала по вопросам предупреждения коррупции и соответствующих мер предосторожности.</p> <p>Орган должен создавать для своих сотрудников возможности подготовки и обучения в целях более глубокого понимания ими собственной уязвимости с точки зрения коррупции и того, что от них ожидается в плане предупреждения коррупции.</p> <p>Для лиц, претендующих на руководящие должности в Органе, могут проводиться экзамены с целью проверки их осведомленности о соответствующих принципах управления, законодательстве и политике предупреждения коррупции. Программы электронного обучения могут упростить подготовку большого числа сотрудников, работающих в различных отделах, при этом для целевых групп внутри Органа и за его пределами могут быть разработаны специальные учебные мероприятия.</p>

**ОБЛАСТИ РИСКА: 2.7 СООБЩЕНИЕ О СЛУЧАЯХ КОРРУПЦИИ**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Сообщение об имевших место или предполагаемых случаях коррупции или коллизии интересов</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган внедрил механизмы, облегчающие сообщение (в том числе анонимное) о предполагаемых случаях коррупции или коллизии интересов?</li> <li>• Орган обнаружил механизмы, облегчающие сообщение (в том числе анонимное) о предполагаемых случаях коррупции или коллизии интересов?</li> <li>• Орган принял политику и процедуры по защите граждан, сообщающих о предполагаемых случаях коррупции или противоправных действий со стороны лиц, участвующих в организации крупного мероприятия?</li> <li>• Действующие государственные механизмы, позволяющие сообщать соответствующим органам о фактах коррупции, распространяются на лиц, участвующих в организации крупного мероприятия?</li> <li>• Существует ли законодательство, способствующее публичной отчетности о противоправных действиях и обеспечивающее защиту «лиц, сообщающих о фактах коррупции»? Законодательство распространяется на всех лиц, прямо или косвенно связанных с Органом?</li> <li>• Орган назначил старшего сотрудника и предоставил ему достаточные ресурсы для отслеживания и расследования сообщений о фактах коррупции или противоправных действий внутри Органа и за его пределами?</li> <li>• Орган ответственно подходит к сообщениям об имевших место и предполагаемых случаях противоправных действий и коррупции? Расследование и рассмотрение таких сообщений осуществляется оперативно и эффективно?</li> </ul> <p> Чтобы защитить имидж и репутацию Органа, высшее руководство может поддаться соблазну проигнорировать сообщения о предполагаемых противоправных действиях или случаях коррупции и пренебречь расследованием и ответными мерами. Такие действия могут только повысить уязвимость Органа с точки зрения коррупции.</p> <p> Если руководители, ответственные за контроль, расследование и реагирование на сообщения о предполагаемых противоправных действиях или коррупции, не обеспечены ресурсами и средствами, необходимыми для надлежащего выполнения своих должностных обязанностей, это может дискредитировать весь механизм сообщения и повысить уязвимость Органа с точки зрения коррупции.</p>	<p>Пункт 4 статьи 8 Конвенции требует от государств-участников рассмотреть возможность «установления мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций».</p> <p>Ожидается, что правительства примут меры, содействующие сообщению публичными должностными лицами или представителями общественности о случаях коррупции или коллизии интересов.</p> <p>Орган должен предусмотреть механизмы и системы, способствующие тому, чтобы его сотрудники сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций.</p> <p>Важным средством выявления нарушений кодекса поведения является внедрение эффективной системы представления сообщений о подозрении в совершении нарушений в общем и нарушений, связанных с коррупцией, в частности («сообщения о фактах коррупции»).</p> <p>Лицами, сообщающими о фактах коррупции, являются лица, которые добросовестно сообщают компетентным органам о нарушениях или незаконных действиях. Такие лица также могут выступать в качестве свидетелей в рамках расследования или уголовного преследования по фактам коррупции (статьи 32 и 33). Защита этих лиц является важной частью стратегий противодействия коррупции.</p> <p>Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции, может быть предусмотрена во внутригосударственном законодательстве. Защита от репрессий лиц, сообщающих о фактах коррупции, имеет большое значение для обеспечения публичной отчетности о фактах коррупции или противоправных действиях и, в конечном счете, для обеспечения честности и неподкупности Органа. Когда ставки высоки, а именно такими они являются в контексте крупного публичного мероприятия, давление на отдельных лиц с целью заставить их хранить молчание может быть огромным. Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции, от негативных последствий как в рамках организации, так и за ее пределами должна стать организационным приоритетом.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 2.8 ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ МЕРЫ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Наличие эффективного и справедливого дисциплинарного процесса</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Орган принял и внедрил эффективный дисциплинарный процесс для борьбы с противоправными действиями и фактами коррупции?</li><li>• Случаи коррупции должным образом доводятся до сведения компетентных правоохранительных органов?</li><li>• Орган в полной мере сотрудничает с правоохранительными органами при расследовании и уголовном преследовании по фактам коррупции?</li></ul> <p> Если есть признаки того, что Орган скрывает факты коррупции или принятия дисциплинарных мер, опасаясь вызвать негативный общественный резонанс, собственная позиция Органа в отношении абсолютной нетерпимости к коррупции может быть поставлена под сомнение (как внутри Органа, так и в глазах общественности).</p>	<p>Конвенция поощряет принятие соответствующих и эффективных дисциплинарных или иных мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы поведения или стандарты.</p> <p>Дисциплинарные меры должны быть предусмотрены и применяться справедливо и систематически каждый раз, когда в рамках Органа выявляются нарушения кодексов поведения или стандартов.</p> <p>Орган должен тесно сотрудничать со средствами массовой информации и разъяснять свою политику и практику, а также заручаться их поддержкой в объективном освещении проводимых им мероприятий по предупреждению коррупции.</p>

---

### 3. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ

---

Конвенция требует от государств-участников принятия надлежащих мер по содействию открытости и отчетности в управлении публичными финансами, включая: а) процедуры утверждения национального бюджета; б) своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах; в) систему стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора; г) эффективные и действенные системы управления рисками и механизмы внутреннего контроля; и е) в надлежащих случаях – корректировку при несоблюдении установленных мер (пункт 2 статьи 9). Конвенция также подчеркивает необходимость предусмотреть меры, с тем чтобы обеспечить сохранность бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов, и воспрепятствовать фальсификации такой документации (пункт 3 статьи 9). Государство-участник может достичь определенного уровня соответствия различным требованиям, поскольку они действуют в отношении публичного сектора в целом. Однако необходимо соблю-

дать крайние меры предосторожности при рассмотрении чрезвычайных обстоятельств и привлечении крупных инвестиций к формированию бюджета и управлению средствами, выделенными на крупное мероприятие.

Крупные суммы, получаемые и расходуемые в рамках организации крупного мероприятия, требуют наличия надежных механизмов, способствующих открытости и отчетности при осуществлении управления этими средствами. В зависимости от того, какая структура управления принята в рамках подготовки и управления мероприятием, существует необходимость пересмотреть и укрепить действующие механизмы финансового контроля и определить, как они должны применяться непосредственно к Органу. По крайней мере, действующая программа мер управления финансами, применимая к сектору публичной службы, должна быть вновь подтверждена. Если представляется необходимым пересмотреть и адаптировать существующую программу мер и проце-

дуры или если допускаются отклонения от таковых, любое подобное изменение или исключение из существующей политики должно обсуждаться и приниматься с учетом принципов открытости и публичной отчетности. По завершении мероприятия следует оценить данные изменения с целью определения передовой практики.

Орган должен постоянно уделять внимание сложным и жестким механизмам финансового контроля и надзора которые необходимы для организации и проведения крупного мероприятия. В данном случае рассматриваются пять основных аспектов: структура и процесс отчетности при составлении бюджета и управлении финансами; честность и неподкупность составления бюджета и процесса финансового планирования; надежность механизмов финансового контроля; необходимость проведения частого и тщательного внутреннего и внешнего аудита; и важность точной, всеобъемлющей и открытой финансовой отчетности.

## ОБЛАСТИ РИСКА: 3.1 СТРУКТУРА ОТЧЕТНОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ФИНАНСАМИ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Обязанности и структура отчетности в управлении финансами</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Сферы ответственности за управление финансами четко определены и разграничены в рамках Органа?</li><li>• Ответственность Органа за финансовую отчетность четко определена и сформулирована?</li><li>• Орган подчиняется тем же правилам и стандартам управления финансами и отчетности, что и публичные институты?</li><li>• Приняты ли на работу компетентные и опытные специалисты, которые могут обеспечить действенность, честность и неподкупность системы управления финансами Органа?</li></ul>	<p>Передовой практикой является создание юридического лица, обладающего соответствующими полномочиями и ответственностью для осуществления централизованного управления бюджетом, выделяемым на организацию крупного мероприятия.</p> <p>Орган должен предусмотреть надежную и подотчетную структуру и системы управления финансами. Они должны соответствовать профессиональным стандартам, а также применимым внутригосударственным стандартам управления публичными финансами.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 3.2 СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА И ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

<p><b>Честность и неподкупность, а также действенность процессов составления бюджета и финансового планирования</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Общие процессы составления бюджета и финансового планирования для мероприятия осуществляются в соответствии с надлежащей стандартной практикой?</li><li>• В процессе составления бюджета участвуют все заинтересованные субъекты?</li><li>• Проводится ли независимый аудит бюджета Органа?</li><li>• Проводится ли регулярная проверка бюджета и финансового плана Органа?</li><li>• Орган применяет жесткие правила составления бюджета и финансового планирования для каждого из своих крупных проектов/мероприятий?</li><li>• Орган доводит до сведения общественности общий бюджет и конкретные бюджеты для крупных проектов?</li></ul> <p> <b>Общественное давление с целью ограничения расходов на крупное мероприятие может привести к необоснованно низким прогнозам затрат и чрезмерно оптимистичным предварительным оценкам поступлений.</b></p> <p> <b>Явно завышенные оценки затрат на определенные аспекты организации мероприятия могут быть признаками того, что в первоначальные расчеты заложены взятки или незаконные комиссионные выплаты.</b></p> <p> <b>Перерасход средств может быть результатом ненадлежащей или недостаточно открытой практики составления бюджета.</b></p>	<p>При составлении бюджета и финансовом планировании для крупного мероприятия возникает ряд особых трудностей. Требования к мероприятию с самого начала могут быть не полностью определены и со временем могут претерпевать изменения. Необходимы подробные консультации с различными заинтересованными субъектами и партнерами (например, с принимающими городами, правительственными департаментами) с разными уровнями компетентности и подготовленности, и данные консультации должны проводиться в относительно сжатые сроки. В процессе планирования также необходимо учитывать соответствующие цели политики (например, воздействие на окружающую среду, участие местного населения, устойчивость и использование после мероприятия).</p> <p>Состояние рынка, эффективность процесса закупок и деятельности по генерированию доходов, проводимой Органом, будут оказывать влияние на расходы и поступления, которые, возможно, будут трудно спрогнозировать на начальном этапе. Это создает насущную необходимость периодических проверок бюджетов, смет затрат и прогнозов поступлений, а также сравнительного анализа бюджета с видами деятельности и достигнутыми результатами.</p> <p>Открытость на всех этапах проверок бюджета, процессов корректировки и утверждения важна для поддержания честности и неподкупности важных инициатив и обеспечения их поддержки со стороны общественности.</p>
---	---

### ОБЛАСТИ РИСКА: 3.3 УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Надежность существующей программы мер, процедур и практики управления финансами</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган принял стандарты и строгие процедуры для утверждения расходов и других финансовых операций?</li> <li>• Программа мер и процедуры управления финансами Органа соответствуют высоким стандартам управления публичными средствами?</li> <li>• Все руководители и сотрудники получили указания в отношении программы мер и процедур управления финансами?</li> <li>• Программа мер и процедуры управления финансами Органа проходят периодическую проверку?</li> </ul>	<p>Орган должен предусмотреть меры, обеспечивающие рациональное управление финансами в своей деятельности. В целях усиления механизмов бюджетного контроля Орган должен указать сферы ответственности и процедуры для утверждения использования средств и затрат на всех уровнях. Орган должен принять критерии в отношении затрат на приемы и развлекательные мероприятия, командировки, консультирование, вознаграждение специалистов и профессионалов, а также принять ряд строгих процедур для утверждения такого рода расходов и любых других крупных затрат.</p>

### ОБЛАСТИ РИСКА: 3.4 МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

<p><b>Надежность и эффективность существующих механизмов финансового контроля</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• В Органе предусмотрен центр, сформированный на высоком уровне, который отвечает за внутренний финансовый контроль и не зависит от финансового администратора?</li> <li>• Приняты достаточные меры для сохранения целостности и точности всех бухгалтерских книг, записей, финансовой отчетности, договоров и прочих документов, относящихся к расходам и поступлениям от мероприятия?</li> <li>• Проводится ли независимая аудиторская проверка финансовой отчетности Органа?</li> <li>• Прошедшая аудиторскую проверку финансовая отчетность Органа является общедоступной?</li> </ul> <p> Явным признаком уязвимости организации с точки зрения коррупции и мошенничества является недостаточное внимание к проблемам, которые раскрывает внутренний аудит.</p>	<p>Орган должен предусмотреть строгие меры, с тем чтобы обеспечить сохранность бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов, и воспрепятствовать фальсификации такой документации.</p> <p>Орган должен проводить регулярную проверку и аудит своих внутренних систем контроля, особенно практики бухгалтерского учета и ведения отчетности, чтобы обеспечить их надлежащее оформление, выполнение и эффективность.</p> <p>В рамках Органа может быть создан комитет по финансовому надзору высокого уровня.</p>
---	--



### ОБЛАСТИ РИСКА: 3.5 ВНУТРЕННИЙ АУДИТ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Наличие соответствующих возможностей для проведения внутреннего аудита</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Орган создал собственную службу внутреннего аудита?</li><li>• Орган располагает достаточными возможностями для проведения внутреннего аудита? Отдел, отвечающий за данную деятельность, имеет беспрепятственный доступ ко всей информации и записям? Он располагает достаточными ресурсами?</li><li>• Проверки и внутренний аудит проводятся на регулярной основе?</li><li>• Орган разработал комплексный план внутреннего аудита?</li><li>• Результаты внутреннего аудита доводятся до сведения высшего руководства Органа? Принимаются ли соответствующие меры?</li></ul>	<p>Регулярные проверки и внутренний аудит должны проводиться экспертами, прошедшими надлежащую судебную подготовку и способными выявить подозрительные сделки, случаи подкупа, возможное мошенничество и явные коллизии интересов.</p>

### ОБЛАСТИ РИСКА: 3.6 ВНЕШНИЙ АУДИТ

<p><b>Политика и практика внешнего аудита</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Предлагаемый общий бюджет Органа прошел внешний аудит?</li><li>• Внешний аудит крупных проектов по закупкам или развитию инфраструктуры проводится своевременно?</li><li>• Отчеты по результатам внешнего аудита являются общедоступными?</li></ul>	<p>Внешний аудит, отвечающий требованиям строгих стандартов, должен проводиться до мероприятия, в ходе мероприятия и после него.</p> <p>Независимым аудиторам, назначенным правительственными ведомствами, должен быть предоставлен неограниченный доступ ко всей документации по финансовым операциям.</p>
---	---

### ОБЛАСТИ РИСКА: 3.7 ФИНАНСОВАЯ ОТКРЫТОСТЬ

<p><b>Финансовая открытость и публичная отчетность</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Орган раскрывает финансовую отчетность и финансовые данные, касающиеся важнейших аспектов его деятельности?</li><li>• Средства массовой информации могут получить информацию о вопросах, поднятых в отношении финансовых ресурсов, методов, расходов и поступлений Органа?</li><li>• После проведения крупного мероприятия Орган представляет публичную отчетность о распоряжении своими активами или об использовании данных активов после мероприятия?</li></ul>	<p>Орган должен активно содействовать открытости своих бюджетов и финансового администрирования, а также всех основных решений, касающихся финансовой жизнеспособности/устойчивости мероприятия или любых из его основных компонентов.</p> <p>Следует принять меры, обеспечивающие частое, своевременное и точное представление финансовой отчетности публичным органам и общественности.</p> <p>Финансовая информация должна быть общедоступной на всех этапах подготовки мероприятия и впоследствии.</p> <p>Представление отчетов о любом переводе активов другим организациям в целях их использования после мероприятия или в любых других целях должно продолжаться после проведения крупного мероприятия и окончательного оформления финансовой отчетности по проекту.</p>
---	--

---

## 4. ПУБЛИЧНЫЕ ЗАКУПКИ

---

Ввиду масштабов процесса закупок, связанных с проведением крупного мероприятия, и сжатых сроков их выполнения Орган должен предусмотреть соответствующие системы закупок на основе открытости, конкурентоспособности и объективных критериев принятия решений. Это является абсолютно необходимым и обязательным условием, которое установлено в Конвенции.

Необходимо повторно подтвердить существующую политику публичных закупок. Если существующие процессы и критерии решений по публичным закупкам необходимо некоторым образом адаптировать к обстоятельствам, сложившимся вокруг организации крупного мероприятия, новые критерии должны быть четкими, объективными, открытыми и общедоступными.

Опубликованные правила публичных закупок и проведения торгов должны заранее устанавливать условия участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении договоров. В частности, дефицит времени и предсказуемые требования к действенности и целесообразности ни в коем случае не должны ослаблять существующие процедуры, которые обеспечивают надлежащее документальное оформление решений о закупках и последующую проверку применения соответствующих правил и критериев. Любые отступления от указанных процедур должны по-прежнему соответствовать высоким стандартам честности и неподкупности и должны быть надлежащим образом обоснованы, оформлены и зарегистрированы.

## ОБЛАСТИ РИСКА: 4.1 ПОЛИТИКА ЗАКУПОК

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Эффективная политика закупок, обеспечивающая надлежащее соотношение цены и качества и предупреждение коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Существуют ли законы, регулирующие практику публичных закупок, и если да, то применимы ли они к Органу?</li><li>• Собственная политика Органа в отношении закупок основана на широких консультациях с представителями частного и публичного секторов?</li><li>• Политика Органа в отношении закупок действует в отношении международных и внутренних закупок?</li><li>• Информация о политике и процедурах закупок Органа доступна для общественности?</li></ul> <p> В средствах массовой информации или в других источниках могут содержаться явные признаки отсутствия общественного доверия к применяемой Органом практике осуществления публичных закупок.</p>	<p>Деятельность по закупкам, которая относится к крупному мероприятию, как правило, ведется в более широких рамках законодательной и государственной политики, регулирующей практику осуществления закупок в публичном секторе.</p> <p>Если деятельность Органа автоматически не регулируется стандартными законами и политикой в отношении публичных закупок, он должен разработать собственные политику и процедуры и предать их гласности.</p> <p>Независимо от существующих законов и политики по закупкам, которые уже могут применяться к Органу, он должен как можно раньше разработать собственную внутреннюю политику и процедуры в соответствии с целями и требованиями мероприятия. Такие процедуры и политика должны давать ожидаемые результаты в плане своевременного обеспечения объектов, инфраструктуры, логистики, систем и услуг, необходимых для успешного мероприятия.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 4.2 СИСТЕМА ЗАКУПОК И ЭФФЕКТИВНАЯ ПРАКТИКА

<p><b>Система закупок, осуществляемых Органом</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Предусмотрен центральный отдел/подразделение закупок?</li><li>• Руководители, ответственные за закупки, ознакомлены со стандартной практикой закупок в публичном секторе?</li><li>• Проводились ли проверка анкетных данных и стажировка персонала подразделения закупок?</li><li>• Персонал подразделения закупок прошел соответствующую подготовку, в том числе ознакомление с практическим руководством и инструкциями касательно обеспечения честности и неподкупности системы закупок Органа?</li><li>• Закупки могут проводиться вне центрального отдела/подразделения закупок? Если да, то как в данном случае обеспечиваются честность и неподкупность процесса закупок?</li><li>• Все сотрудники, участвующие в процессе закупок, прошли подготовку по вопросам противодействия вымогательству, или предложениям взяток, или ситуациям, при которых возможно возникновение коррупции?</li></ul>	<p>Необходимо предусмотреть эффективную систему закупок и эффективные процедуры и системы, обеспечивающие своевременное приобретение товаров и услуг, позволяя при этом рационально расходовать средства и избегать злоупотреблений в процессе закупок.</p>
--	---

**ОБЛАСТИ РИСКА: 4.2 (продолжение)**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Публикация запросов на предложения и уведомлений о закупках</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Предусмотрено ли четкое руководство для решений в отношении метода закупок?</li> <li>• Запросы на предложения подаются открыто, честно и справедливо?</li> <li>• Уведомления о закупках и запросы на предложения представляются публично, своевременно и в соответствии с реальными условиями?</li> </ul> <p> Любой факт, указывающий на то, что кто-либо, не относящийся к процессу закупок, мог знать об уведомлении о закупках, или запросах на предложения, или об условиях запросов на предложения до их официальной публикации, может служить подтверждением того, что честность и неподкупность процесса закупок поставлены под угрозу.</p>	<p>Орган может применять различные методы закупок (открытые торги, закрытые торги, запросы на предложения без переговоров, торги в два этапа и т. д.). При выборе метода следует руководствоваться политикой, а решения, касающиеся метода, который следует использовать в ходе каждой закупки, должны быть открытыми и справедливыми и должны надлежащим образом оформляться и проверяться.</p> <p>Уведомления о закупках и запросы на предложения должны представляться открыто, своевременно и в соответствии с реальными условиями; при этом следует исключить предоставление или видимость предоставления незаслуженных преимуществ потенциальным претендентам.</p>
<p><b>Предварительная квалификация и предварительный отбор подрядчиков</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Предусмотрены ли эффективные процедуры предварительной квалификации и предварительного отбора?</li> <li>• Предусмотрены ли политика и процедуры, с помощью которых Орган может ограничивать участие поставщиков или подрядчиков в тендере на закупки?</li> <li>• Существующие процедуры предварительной квалификации и предварительного отбора обеспечивают соблюдение поставщиками и подрядчиками этических стандартов и стандартов честности и неподкупности?</li> <li>• Гарантируют ли существующие процедуры предварительной квалификации и предварительного отбора то, что поставщики и подрядчики или их директора и сотрудники не привлекались к уголовной ответственности в связи с их профессиональным поведением либо предоставлением ложных сведений или сведений, не соответствующих действительности, в отношении квалификации или возможности заключения договора?</li> </ul>	<p>Орган должен предусмотреть четкие, справедливые и открытые процедуры предварительной квалификации и предварительного отбора потенциальных поставщиков и подрядчиков. Процедуры должны быть разработаны так, чтобы обеспечить соблюдение потенциальными поставщиками и подрядчиками определенных этических стандартов и гарантировать, что они являются платежеспособными и способны выполнить то, что предлагают. Процедуры должны обеспечивать возможность исключения потенциальных поставщиков и подрядчиков в случае подтверждения коллизии интересов, коррупционного или неэтичного поведения с их стороны.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 4.2 (продолжение)

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Лишение подрядчиков или поставщиков права на участие в закупках</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Внимательно ли изучен правовой, деловой и финансовый статус потенциальных подрядчиков и поставщиков на предмет возможного свидетельства о существенном нарушении договора, неплатежеспособности, нарушении этических стандартов или коррупции?</li><li>• Существуют ли четкие критерии и установленные процедуры для лишения потенциальных поставщиков и подрядчиков права на участие в закупках?</li><li>• Предусмотрено ли автоматическое лишение потенциальных поставщиков и подрядчиков права на участие в закупках в случае предоставления неточной или ложной информации о своей квалификации?</li><li>• Предусмотрено ли автоматическое лишение потенциальных поставщиков и подрядчиков права на участие в закупках, если выяснится, что они или их директора и сотрудники привлекались к уголовной ответственности в связи с профессиональным поведением или предоставлением ложных сведений или сведений, не соответствующих действительности, в отношении квалификации или возможности заключения договора?</li><li>• Исключаются ли потенциальные поставщики или подрядчики из тендера на закупки в случае подтверждения того, что они (или один из их агентов) дали или предлагали взятку в любой форме в целях оказания влияния на такой тендер?</li><li>• Исключаются ли потенциальные поставщики или подрядчики из тендера на закупки в случае подтверждения того, что они обладают незаслуженным конкурентным преимуществом или вовлечены в коллизию интересов?</li><li>• Сообщаются ли потенциальным подрядчикам и поставщикам решения о лишении их права на участие в закупках или исключении из тендера на закупки (включая причины лишения права на участие или исключения)? Такие решения надлежащим образом документируются в тендере на закупки?</li></ul>	<p>С помощью процедур предварительного отбора должна проверяться квалификация потенциальных подрядчиков или поставщиков, в том числе профессиональная и техническая квалификация, деловые качества, финансовые ресурсы и правоспособность заключать договор на закупки. Они должны отвечать этическим стандартам и не могут быть несостоятельными или неплатежеспособными. Они не должны являться субъектом судебного разбирательства о несостоятельности, нарушении этических стандартов или коррупционных деяниях.</p> <p>Должна быть предусмотрена справедливая и открытая система, которая гарантирует, что определенные потенциальные поставщики или подрядчики могут быть исключены из процесса закупок в случае доказательства того, что они предлагали или пытались предложить взятку кому-либо в целях оказания влияния на процесс закупок, вовлечены в коллизию интересов или обладают незаслуженным конкурентным преимуществом.</p>

**ОБЛАСТИ РИСКА: 4.2 (продолжение)**

Вопросы	Передаваемая практика
<p><b>Предоставление информации потенциальным подрядчикам и поставщикам</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Установлены ли строгие правила и процедуры, регулирующие прямые запросы и передачу информации в рамках тендера на закупки?</li> <li>• Осуществляется ли обмен информацией между подразделением закупок и поставщиками таким образом, который исключает предоставление или видимость предоставления неправомерного преимущества лицам, участвующим в тендере на закупки?</li> <li>• Ведется ли учет всей информации, передаваемой в рамках процесса закупок, и доступны ли данные записи для последующего использования?</li> <li>• Предусмотрены ли процедуры, обеспечивающие безопасность всей конфиденциальной информации, передаваемой в процессе участия в тендере или переговорах?</li> </ul>	<p>Следует соблюдать объективность при обмене информацией с потенциальными подрядчиками и поставщиками, чтобы исключить предоставление или видимость предоставления неправомерного преимущества любому потенциальному участнику тендера. Вся передаваемая информация должна документироваться в полном объеме и быть доступной для использования в будущем.</p> <p>В целях предупреждения любых злоупотреблений процедурами отбора и укрепления доверия в процессе отбора все стороны должны соблюдать режим конфиденциальности, особенно в отношении переговоров. Это важно для обеспечения безопасности торговой или иной информации, которую участники тендера могут включать в свои предложения и которую они не хотели бы раскрывать своим конкурентам.</p>
<p><b>Критерии и процедура оценки предложений</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Установлены ли процедуры, обеспечивающие определение и пересмотр критериев оценки, которые гарантируют получение оптимальной стоимости в процессе закупок?</li> <li>• Установлены ли процедуры, гарантирующие, что определение критериев оценки не позволяет предоставлять ненадлежащие преимущества конкретному потенциальному подрядчику (подрядчикам) или исключать других потенциальных подрядчиков?</li> <li>• Предусмотрены ли строгие процедуры, гарантирующие, что все лица, участвующие в оценке предложений, полученных Органом, осознают, что они обязаны обеспечивать честность и неподкупность процесса оценки, действовать добросовестно и беспристрастно и избегать любой коллизии интересов?</li> <li>• Предусмотрен ли механизм независимой проверки оценок и решений, принятых в отношении крупных закупок?</li> </ul> <p> Любой признак возможного давления на лиц, ответственных за процедуру оценки (или любой другой аспект процесса закупок), должен рассматриваться как признак потенциальной уязвимости процесса закупок с точки зрения коррупции.</p> <p> Недопустимо малое число поданных предложений, которому нет правдоподобного объяснения, может указывать на вероятность сговора между органом, отвечающим за закупки, и поставщиком.</p> <p> Если крупные поставщики конкретной услуги или продукта, обычно участвующие в тендере, в целом отказались от участия в тендере на крупные закупки, это может свидетельствовать о недопустимом сговоре между поставщиками или о необъективности установленных критериев оценки предложений.</p>	<p>Критерии, связанные с закупками, должны устанавливаться заблаговременно, быть объективными и общедоступными. Процедура оценки должна быть опубликована, при этом процесс оценки должен быть открытым. Честность и неподкупность процесса оценки должна обеспечиваться на каждом этапе.</p> <p>Процедуры оценки должны гарантировать, что лица, участвующие в процессе оценки заявок или документов, поданных потенциальными поставщиками или подрядчиками, действуют честно, беспристрастно и не вовлечены в имеющую место или предполагаемую коллизию интересов.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 4.2 (продолжение)

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Оспаривание результатов тендера на закупки</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Предусмотрен ли процесс, позволяющий потенциальным подрядчикам или поставщикам оспаривать результаты тендера на закупки или подавать жалобы в отношении предполагаемого несоблюдения соответствующих законов и политики закупок?</li></ul> <p> Следует уделить особое внимание характеру проблем, зафиксированных Органом и касающихся определенного типа закупок, определенного типа услуг или конкретных сотрудников, отвечающих за закупки.</p> <p> Орган должен обращать внимание на ситуации, когда выясняется, что стороны, оспаривающие тендер на закупки Органа, могли подвергнуться наказанию или ставиться в неблагоприятные условия в последующем тендере на закупки.</p>	<p>Орган должен предусмотреть надлежащий процесс, посредством которого потенциальные подрядчики и поставщики, принявшие участие в тендере на закупки, могут оспаривать результаты тендера, сообщать Органу о предполагаемом нарушении применимых законов, политики и процедур или подавать заявку на пересмотр решения касательно закупок.</p> <p>В идеале этот процесс должен предусматривать возможность пересмотра независимым органом.</p>

**ОБЛАСТИ РИСКА: 4.3 ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРОВ**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Договоры на закупки</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган имеет возможность составлять и заключать надлежащие и имеющие силу договоры с подрядчиками и поставщиками?</li> <li>• Предусмотрен ли процесс определения потребности в получении гарантий от подрядчика или поставщика?</li> <li>• После заключения договора по итогам конкурсного отбора другим поставщикам, участвовавшим в тендере, предоставляется уведомление о договоре на закупки и его цене?</li> <li>• После заключения договора предоставляется публичное уведомление о договоре, подрядчике и цене договора?</li> <li>• Предусмотрены ли эффективные механизмы контроля результатов деятельности подрядчиков и соблюдения ими условий договора?</li> <li>• Приняты ли достаточные меры снижения рисков в случае нарушения или неисполнения договора?</li> <li>• В договорах с поставщиками указано, что поставщики понесут полную ответственность в случае коррупции?</li> <li>• Договоры с поставщиками содержат соответствующие положения о противодействии коррупции (например, согласие поставщиков соблюдать все законы по противодействию коррупции, проводить аудиты, придерживаться кодекса поведения, сообщать о покушениях на совершение коррупционных действий)?</li> </ul> <p> Все случаи, требующие пересмотра условий договора с поставщиком, должны тщательно изучаться и анализироваться на предмет потенциально уязвимых мест или недостаточной честности и неподкупности процесса закупок.</p> <p> Если в договор на поставку включены требования и штрафы, связанные со своевременным выполнением, договор должен исключать ответственность за задержку в исполнении обязательств, вызванную вымогательством взятки со стороны государственных должностных лиц. Договор также должен содержать требование о незамедлительном уведомлении Органа о таком вымогательстве.</p>	<p>Закупочная деятельность должна опираться на действенную политику и практику заключения договоров, а также надежный контроль, надзор и обеспечение исполнения договоров. Крупные мероприятия часто требуют наличия гибкой стратегии заключения договоров, которую можно использовать в условиях меняющихся требований, правильно распределяя риск между сторонами, которые могут обеспечить наиболее эффективное управление рисками, и контролируя издержки. Помимо стандартных и действенных процедур управления договорами неотъемлемой частью деятельности по заключению договоров должно стать упреждающее управление рисками, включая риск коррупции.</p> <p>Кроме того, Орган должен контролировать важных подрядчиков и поставщиков, результаты их деятельности и финансовое состояние и иметь право на расторжение договорных соглашений в случае обнаружения фактов дачи взятки, вовлечения в коллизию интересов или несоблюдения условий договора с их стороны.</p> <p>Информация обо всех договорах на закупки, включая личные данные поставщика и данные о предоставляемых услугах или товарах, а также о договорной цене, должна быть общедоступной.</p>



## ОБЛАСТИ РИСКА: 4.4 НАДЗОР ЗА ЗАКУПКАМИ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Надзор за закупочной деятельностью</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Подразделение закупок располагает достаточными средствами, чтобы осуществлять надлежащий надзор за всей закупочной деятельностью?</li><li>• Вся закупочная деятельность проходит тщательный контроль на предмет соответствия действующей политике и процедурам?</li><li>• В состав Органа входят лица, уполномоченные делать исключения из действующих правил и процедур закупок, и, если входят, какую ответственность они несут за свои решения?</li><li>• Предусмотрены ли упреждающие меры выявления и реагирования на случаи несоблюдения действующей политики и процедур закупок?</li><li>• Предусмотрены ли меры выявления и реагирования на случаи выставления поддельных счетов?</li><li>• Проводится ли регулярный внутренний или внешний аудит закупочной деятельности?</li></ul>	<p>Характер процесса закупок предполагает дискреционные полномочия на принятие решений от имени организации. Лица, наделенные таким дискреционным полномочием, относятся к группе лиц высокого риска, уязвимых с точки зрения коррупции. По этой причине функция закупок требует высокой степени защиты от злоупотребления полномочиями, а также выявления и устранения конкретных уязвимых мест. Необходимо принять упреждающие меры, чтобы обеспечить поддержку и контроль сотрудников, выполняющих эти функции.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 4.5 ДОКУМЕНТАЦИЯ ПО ЗАКУПКАМ

<p><b>Документальные свидетельства результатов тендера на закупки и принятых решений</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Подразделение закупок ведет подробную документацию по тендерам на закупки и сохраняет всю информацию, связанную с закупочной деятельностью?</li><li>• Подразделение закупок ведет подробную документацию по всем договорам на закупки, включая все поправки к договорам, информацию обо всех платежах подрядчикам, о соблюдении подрядчиками условий договора, качестве предоставляемых товаров и услуг и своевременности их предоставления?</li><li>• Орган ведет документацию по всем подрядчикам, не выполнившим условия договора, заключенного с Органом?</li><li>• Орган ведет документацию по всем подрядчикам, которым было отказано, по обоснованным причинам, в участии в тендере по закупкам или которые были лишены права на участие в процессе закупок?</li><li>• Приняты ли меры по обеспечению безопасности и длительному хранению данной документации после завершения крупного мероприятия (или в течение срока, предусмотренного законодательством)?</li></ul> <p> Часто представляется целесообразным провести анализ документов и данных по закупкам на предмет наличия признаков повышенного риска коррупции (например, высокая концентрация заказов у одного поставщика, существенная разница в ценах на изделия, поставляемые по договору, в пределах одной отрасли или в разных договорах, заключенных разными сотрудниками, ответственными за закупки).</p>	<p>Крайне важно обеспечить надлежащее документальное оформление всех аспектов порядка организации закупок и их доступность для проверки в случае необходимости.</p> <p>Орган должен вести документацию по тендеру на закупки, чтобы обеспечить открытость и подотчетность, а также содействовать осуществлению права на проверку решений участниками, проигравшими тендер.</p> <p>Данная документация также должна предусматривать все аспекты заключения договоров, процесс контроля и обеспечения исполнения договоров и результаты работы подрядчика.</p> <p>Вся документация должна храниться и быть доступной для проверки, при необходимости, в течение установленного и достаточно длительного периода времени после проведения крупного мероприятия или в течение срока, предусмотренного законодательством.</p>
---	--

**ОБЛАСТИ РИСКА: 4.6 КОРРУПЦИЯ В ЦЕПОЧКЕ ПОСТАВОК**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Меры по снижению риска коррупции в цепочке поставок Органа</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Механизмы контроля коррупции включены в другие мероприятия по контролю цепочки поставок Органа?</li> <li>• Разработан ли кодекс поведения поставщиков и их субподрядчиков и осведомлены ли о нем все поставщики?</li> <li>• Какие меры приняты для предотвращения, выявления случаев мошенничества со стороны поставщиков и принятия мер в отношении таковых?</li> <li>• Предусмотрены ли механизмы контроля деятельности поставщиков и качества предоставляемых ими услуг или товаров?</li> <li>• Установлены ли процедуры проверки репутации поставщиков на предмет честности и неподкупности и этичного поведения?</li> <li>• Поставщики проходят систематическую проверку на предмет наличия надлежащей политики и процедур предотвращения коррупции?</li> <li>• Предусмотрены ли механизмы оценки рисков коррупции, которым подвержены различные поставщики?</li> <li>• Проводятся ли регулярные проверки в отношении поставщиков, предоставляемых ими услуг или товаров?</li> <li>• Предусмотрены ли эффективные меры, направленные на урегулирование случаев коррупции, мошенничества или других противоправных действий со стороны поставщиков?</li> <li>• Проводится ли регулярный контроль деятельности поставщиков по противодействию коррупции (например, при помощи опросных листов или аудитов)?</li> </ul>	<p>Оценка риска коррупции в цепочке поставок должна являться частью более общей оценки рисков коррупции и частью предусмотренного Органом процесса комплексного управления рисками.</p> <p>Борьба с коррупцией в цепочке поставок требует оценки рисков, обеспечения баланса между затратами и выгодами, а также специальной разработки мер реагирования с учетом профиля рисков.</p> <p>Орган может создать механизм контроля и мониторинга подрядчиков и субподрядчиков в целях снижения риска коррупции в собственной цепочке поставок. Можно поощрять или требовать от подрядчиков соблюдать указанные меры предосторожности в рамках собственной цепочки поставок.</p>

---

## 5. ОСНОВНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА И СТРОИТЕЛЬСТВО

---

Как правило, организация крупного мероприятия требует существенных инвестиций в строительство и совершенствование инфраструктуры, в строительство объектов или модернизацию существующих объектов и сооружений. Кроме того, проведение мероприятия может требовать значительных инвестиций в инфраструктуру, предусматривающую конференц-залы, стадионы, гостиницы, медицинское оборудование и учреждения, аэропорты, дороги, городской транспорт, связь, электроснабжение, санитарно-профилактические мероприятия и системы безопасности. Ненадлежащая практика закупок и управления проек-

том может существенно повысить риск мошенничества и коррупции. Несоблюдение сроков, мошенничество при торгах, низкие строительные стандарты, неисполнение договоров и неконтролируемые расходы ведут к еще большим задержкам и затратам. Орган может использовать стратегии управления рисками, чтобы снизить риски, связанные с крупными проектами по строительству и развитию инфраструктуры, и свести к минимуму возможности для коррупции, которые могут еще больше усложнить выполнение задачи.

**ОБЛАСТИ РИСКА: 5.1 ЗАКУПКИ**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Закупки для крупных проектов по строительству и развитию инфраструктуры</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган имеет возможности и специальные знания, необходимые для осуществления эффективных, честных и добросовестных закупок, связанных с крупными проектами по строительству и развитию инфраструктуры?</li> <li>• Орган имеет возможности и специальные знания, необходимые для обеспечения эффективного управления всеми своими крупными проектами по строительству и развитию инфраструктуры?</li> <li>• Если Орган в ходе реализации проектов вынужден прибегать к помощи независимых экспертов в каком-либо аспекте процесса закупок или управления, предусмотрены ли эффективные процедуры и механизмы для снижения любых возможных дополнительных рисков коррупции?</li> <li>• Принята ли согласованная всеми ведомствами практика предупреждения коррупции в тех случаях, когда в процессе закупок (в том числе в процессе выдачи разрешений и лицензирования) кроме Органа участвуют публичные ведомства?</li> <li>• Существует ли кодекс поведения, разработанный и согласованный крупными поставщиками сооружений и инфраструктуры Органа?</li> </ul>	<p>Процесс закупок для крупных проектов по строительству и развитию инфраструктуры может быть крайне сложным, и помимо самого Органа в нем часто участвуют публичные ведомства. Следует предусмотреть процесс закупок на основе конкуренции, справедливости и тщательной проверки для отбора компаний, придерживающихся принципов честности и неподкупности, которые способны выполнить проекты по строительству и развитию инфраструктуры в срок, в рамках бюджета и в соответствии с техническими условиями.</p> <p>Данный процесс должен обеспечивать выявление и предупреждение ситуаций, когда компании не проявляют ответственности, в целях поддержания добросовестной конкуренции для всех участников и обеспечения эффективности инвестиций Органа.</p>
<p><b>Консорциум компаний</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Предусмотрены ли процедуры, обеспечивающие рассмотрение предложений, представленных консорциумом компаний?</li> <li>• Предусмотрена ли тщательная проверка каждого участника в составе консорциума, подающего заявку на участие в проекте, на предмет квалификации и соответствия требованиям?</li> <li>• Существует ли политика в отношении обеспечения надлежащей безопасности при выполнении консорциумом или проектной компанией своих обязательств?</li> </ul>	<p>Ввиду большого масштаба большинства проектов по развитию инфраструктуры заинтересованные компании часто принимают участие в процедурах отбора через консорциумы, специально созданные для этой цели. Информация, запрашиваемая у членов консорциума, участвующего в торгах, должна относиться к консорциуму в целом, а также к отдельным его участникам. Процесс предварительного отбора должен включать тщательную проверку состава консорциума и его компаний-учредителей. В целях предотвращения утечки информации или возможного сговора между консорциумами и недопущения подрыва доверия к процессу отбора отдельной компании запрещается присоединяться к более чем одному консорциуму для представления предложений по одному и тому же проекту.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 5.1 (продолжение)

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Проектные риски, распределение и управление рисками</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Проектные риски и их распределение определены в проектном соглашении достаточно четко?</li> <li>• Предоставлены ли четкие руководящие принципы в отношении разработки, утверждения или пересмотра распределения проектных рисков в рамках всех проектных соглашений?</li> <li>• Предусмотрены ли меры для предупреждения неправомерного внутреннего или внешнего влияния на решения, принятые в отношении выявления и распределения проектных рисков?</li> <li>• Орган обеспечивает проверку и контроль собственных средств компании, вложенных в проект, на предмет достаточности для подтверждения того, что компания имеет прочную финансовую основу?</li> <li>• Орган проверяет устав и внутренние нормативные документы проектных компаний, чтобы убедиться, что они отражают обязательства этих компаний в отношении проекта и Органа?</li> <li>• Орган следит за тем, чтобы все соглашения с проектными компаниями содержали соответствующие положения, позволяющие Органу применить санкции в случае неисполнения договора и взыскать убытки?</li> <li>• В случаях когда компаниям разрешено, в соответствии с заключенным с Органом соглашением, заключать договоры субподряда на выполнение части проекта по строительству или развитию инфраструктуры, предусмотрены ли процедуры, позволяющие защитить интересы Органа, обеспечить исполнение субподрядчиками своих обязательств, а также определить степень ответственности подрядчика за исполнение обязательств субподрядчиками?</li> </ul>	<p>Необходимо точно распределить риски между различными сторонами, участвующими в проекте по строительству или развитию инфраструктуры, после рассмотрения различных факторов, включая требование Органа в отношении успешного проведения крупного мероприятия и степени риска, которому подвергаются проектная компания, прочие инвесторы и заемщики (а также того, в какой степени они способны и готовы взять на себя эти риски при приемлемых издержках). Адекватное распределение рисков имеет существенное значение для снижения стоимости проекта и его успешной реализации. Ненадлежащее распределение проектных рисков может поставить под угрозу финансовую жизнеспособность проекта или препятствовать его эффективному управлению, тем самым увеличивая стоимость предоставления услуги. При отсутствии надлежащего управления процесс проведения переговоров и согласований по распределению рисков сам по себе представляет риски коррупции.</p> <p>Проектные компании, как правило, создаются как самостоятельные юридические лица для управления крупными проектами по развитию инфраструктуры, ограничивая тем самым ответственность частных организаций, участвующих в крупном проекте по строительству или развитию инфраструктуры. Создание проектных компаний способствует координации при осуществлении проекта и обеспечивает механизм защиты интересов проекта, которые могут не совпадать с индивидуальными интересами всех участников проекта.</p> <p>Орган должен убедиться в том, что проектная компания имеет уровень собственного капитала, который обеспечивает прочную финансовую основу для проектной компании и гарантирует ее способность исполнять свои обязательства. Орган должен также убедиться в том, что устав и внутренние нормативные документы проектной компании надлежащим образом отражают ее обязательства по проектному соглашению.</p>
<p><b>Частно-государственные проекты по строительству и развитию инфраструктуры</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Существующие программа мер и процедуры содержат четкое определение того, кто в составе Органа несет ответственность за ведение переговоров и утверждение любых концессий, предоставленных частным партнерам в рамках частно-государственного партнерства?</li> <li>• Концессии, предоставленные частным партнерам в рамках частно-государственного партнерства, подвергаются независимой проверке?</li> <li>• Предусмотрены ли меры по предупреждению неправомерного внутреннего или внешнего влияния на решения о выборе партнеров или предоставлении партнерам концессий в рамках частно-государственного партнерства?</li> <li>• Информация о концессиях, предоставленных частным партнерам в рамках частно-государственного партнерства, доводится до сведения общественности?</li> </ul>	<p>Частно-государственные партнерства обычно предполагают предоставление различных концессий и преимуществ. Это создает дополнительные риски коррупции, которые следует снижать с помощью строгой политики и процедур.</p>

**ОБЛАСТИ РИСКА: 5.2 ЧАСТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Финансирование публичных проектов по строительству и развитию инфраструктуры</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Существуют ли законы и программа мер, регулирующие вопросы частного финансирования публичных проектов по строительству и развитию инфраструктуры, и если таковые существуют, то в какой мере они распространяются на деятельность Органа?</li> <li>• Орган разработал свою собственную программу мер и процедуры для обеспечения руководства, проверки и утверждения схем частного финансирования для проектов по строительству и развитию инфраструктуры?</li> <li>• Орган принял программу жестких мер и процедуры для регулирования процесса, посредством которого он заключает соглашения о частном финансировании?</li> <li>• Предусмотрена ли программа мер, позволяющая регулировать решения о распределении рисков, принимаемые от имени Органа в отношении частного финансирования проектов по строительству и развитию инфраструктуры?</li> <li>• Предусмотрена ли четкая программа мер, позволяющая определять, кто имеет право от имени Органа предоставлять концессии и заключать соглашения об осуществлении финансируемых из частных источников проектов по строительству и развитию инфраструктуры?</li> <li>• Если до вступления в финансируемый из частных источников проект по развитию инфраструктуры Органу необходимо получить разрешение внешних инстанций, предусмотрены ли меры по предотвращению неправомерного давления на Орган с целью предоставления частной организации выгодных условий или концессий?</li> <li>• Орган имеет достаточную самостоятельность, для того чтобы его решения принимались без политического вмешательства или недопустимого давления со стороны операторов инфраструктуры и поставщиков публичных услуг?</li> <li>• Достоверная информация о решениях Органа в отношении частного финансирования является общедоступной?</li> </ul>	<p>Для крупных проектов по строительству и развитию инфраструктуры традиционно использовалось публичное финансирование, но ситуация меняется, и в развитии инфраструктуры для крупных мероприятий часто используются альтернативные схемы. Финансирование отдельных проектов может осуществляться исключительно или преимущественно из частных источников (например, ссуды или вложения в акционерный капитал), в то время как другие проекты могут быть основаны на публичных и частных инвестициях, которые совместно используются в рамках так называемых «частно-государственных партнерств».</p> <p>Данные виды частно-государственных партнерств могут регулироваться законодательством или программой мер, которые могут либо не могут применяться в отношении Органа. В любом случае Органу следует предусмотреть надлежащие меры, с тем чтобы обеспечить добросовестную конкуренцию между поставщиками публичных услуг или предупредить злоупотребление монополистическими условиями в тех случаях, когда конкуренция невозможна.</p> <p>Проекты по развитию инфраструктуры, финансируемые из частных источников, могут предусматривать предоставление концессий на строительство и эксплуатацию новых объектов инфраструктуры или обслуживание, модернизацию, расширение и эксплуатацию действующих объектов инфраструктуры. Необходимо предусмотреть программу мер, определяющую вид концессий, которые могут быть предоставлены для разных видов инфраструктуры.</p>

### ОБЛАСТИ РИСКА: 5.3 НАДЗОР

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Эффективный надзор за крупными проектами по строительству и развитию инфраструктуры</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Орган имеет процедуры и механизмы эффективного надзора за всеми проектами по строительству и развитию инфраструктуры?</li><li>• Приняты ли меры для обеспечения честности и неподкупности процесса надзора за проектами, включая защиту от покушений на совершение коррупционных действий или оказание ненадлежащего влияния на соответствующих должностных лиц?</li><li>• Предусмотрены ли строгие процедуры проверки и утверждения изменений, вносимых в технические условия проекта или какие-либо положения проектного соглашения?</li><li>• Предусмотрены ли строгие процедуры проверки, утверждения и документального оформления изменений, вносимых в график реализации проекта или цену договора в действующих договорах и проектных соглашениях?</li><li>• Все ли утвержденные изменения графика реализации проекта или договорных цен своевременно доведены до сведения общественности?</li></ul>	<p>Недостаточный или некомпетентный надзор за крупными проектами по строительству или развитию инфраструктуры может создать массу возможностей для коррупции. Необходимо обеспечить эффективный надзор за реализацией проектов. В частности, все решения о внесении изменений или принятии отклонений от проектного задания, сроков или издержек должны проходить строгую проверку и утверждение.</p> <p>Соглашения, относящиеся к крупным проектам по строительству или развитию инфраструктуры, должны не только распределять проектные риски, но четко определять стандарты выполнения работ, соблюдение которых будет контролироваться и обеспечиваться Органом. Каждое соглашение должно содержать положения об ответственности или санкциях, которые будут применены к подрядчику в случае неисполнения договора или несоблюдения своего обязательства. Функция по осуществлению контроля и обеспечению исполнения должна быть защищена от неправомерного давления или коррупции.</p>

### ОБЛАСТИ РИСКА: 5.4 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОСЛЕ МЕРОПРИЯТИЯ

<p><b>Предупреждение риска коррупции в контексте последующего использования активов, приобретенных или созданных для проведения крупного мероприятия</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Разработан ли, совместно с другими заинтересованными субъектами, комплексный, открытый и общедоступный план будущего использования объектов и оборудования, приобретенных или созданных для проведения мероприятия?</li><li>• Оценены ли риски коррупции, связанные с передачей или последующим использованием активов, приобретенных или созданных для проведения крупного мероприятия?</li><li>• Если вышеупомянутая оценка рисков проведена, разработан ли план управления рисками и проводятся ли регулярные проверки в отношении него?</li><li>• Предусмотрены ли процедуры передачи активов Органом другим юридическим лицам для последующего использования или в других целях?</li></ul>	<p>Принимая во внимание тот факт, что для строительства объектов, систем и инфраструктур, необходимых для проведения крупного мероприятия, нередко требуются значительные объемы публичных средств, настоятельно рекомендуется разработать план передачи данных активов компетентным органам для публичного использования после проведения мероприятия. Передача данных активов для последующего использования создает ряд предпосылок для мошенничества и коррупции. Данный риск усугубляется тем фактом, что во многих случаях процедура передачи недостаточно спланирована и не осуществляется под руководством Органа. Существующие общественные инфраструктуры и объекты могут совершенствоваться или модернизироваться Органом в обмен на их использование во время крупного мероприятия. Данные мероприятия несут в себе дополнительный риск коррупции, который следует тщательно оценивать и контролировать.</p>
--	--

---

## 6. ИНФРАСТРУКТУРА СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ И МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ

---

Операции по обеспечению безопасности являются одной из наиболее существенных статей затрат, связанных с проведением крупного мероприятия на своей территории. Глобальный характер организации и проведения мероприятий может провоцировать сильное политическое давление, влекущее за собой завышенную оценку рисков с точки зрения безопасности, а такая переоценка, в свою очередь, может создавать предпосылки для коррупции в сфере закупок, связанных с мерами обеспечения безопасности. Также существует риск того, что практически неограниченный бюджет будет оправдан необходимостью планирования с целью избежать последствий серьезного нарушения системы безопасности во время проведения мероприятия.

Политика, процедуры и практика противодействия коррупции должны действовать в отношении всех аспектов закупочной деятельности Органа. Однако закупка и обеспечение инфраструктуры и услуг по обеспечению безопасности требуют особого внимания в силу своей уязвимости. Одна из основных и очевидных особенностей закупок в сфере обеспечения безопасности заключается в необходимости соблюдать конфиденциальность и секретность в целях сохранения действенности и эффективности мер по обеспечению безопасности. Раскрытие точного характера мер по обеспечению безопасности, предусмотренных для крупного мероприятия, может лишить эти меры какого-либо смысла.



## ОБЛАСТИ РИСКА: 6.1 ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА И ОТЧЕТНОСТЬ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Организационная система</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Субъект, ответственный за обеспечение безопасности, занимает надлежащее положение в общей организационной структуре организаторов мероприятия?</li> <li>• Полномочия, роли и обязанности четко и логично разграничены в рамках субъекта, ответственного за меры по обеспечению безопасности, или между различными субъектами, совместно выполняющими данные обязанности?</li> <li>• Организация, ответственная за меры по обеспечению безопасности, подотчетна Органу?</li> <li>• Существует ли государственный орган, осуществляющий надзор за обеспечением безопасности при проведении мероприятия?</li> </ul>	<p>В некоторых юрисдикциях может существовать внутригосударственное правоохранительное ведомство, имеющее полномочия по управлению требованиями к обеспечению безопасности мероприятия. Если такое ведомство существует, отношения между данным ведомством и Органом, а также их соответствующие обязанности, касающиеся мер по обеспечению безопасности в связи с проведением мероприятия, должны быть четко разграничены.</p> <p>Если такое ведомство отсутствует, должны быть приняты альтернативные меры в сотрудничестве с различными заинтересованными субъектами, включая различные участвующие ведомства по обеспечению безопасности.</p> <p>Учитывая сжатые сроки и напряженную обстановку, сопутствующую планированию мер по обеспечению безопасности, важно удостовериться в том, что на ключевые должности, связанные с обеспечением безопасности как на этапе планирования, так и на этапе реализации мероприятия, назначены лица, способные выполнить возложенные на них критически важные обязанности.</p> <p>Правоохранительные органы, ответственные за обеспечение безопасности крупных мероприятий, должны избегать тенденций возложения, нередко основываясь на принципе старшинства, узкоспециализированных обязанностей (например, планирование по проекту, закупки, мобилизация) на лиц в своей организации, которые не обладают необходимыми опытом и знаниями.</p>
<p><b>Подотчетность</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• В отношении деятельности по обеспечению безопасности предусмотрена комплексная матрица ответственности, содержащая четко разграниченные функции и обязанности?</li> <li>• Данная матрица используется для оценки уязвимых мест в организационной структуре?</li> <li>• Требования к обеспечению безопасности подлежат независимой проверке?</li> </ul>	

**ОБЛАСТИ РИСКА: 6.1 (продолжение)**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Финансовая отчетность</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Существует ли единый орган, составляющий бюджет и ответственный за все расходы, связанные с мерами по обеспечению безопасности? Если существует, каким образом данный орган связан с Органом, который несет общую ответственность за мероприятие?</li> <li>• До подготовки мероприятия были установлены показатели успешной работы, служащие ориентиром для принятия бюджетных решений и распределения ресурсов?</li> <li>• Данные показатели использовались при составлении общих и узконаправленных бюджетов, выделенных на мероприятия по обеспечению безопасности?</li> <li>• Предусмотрены ли конструктивные и реалистичные меры для обеспечения открытости в отношении расходов на обеспечение безопасности?</li> </ul> <p> Существенное превышение затрат, не имеющее соответствующего обоснования, может указывать на вероятность коррупции.</p> <p> Попытки обойти установленные процедуры финансового контроля во имя срочности, целесообразности или секретности могут свидетельствовать о повышенном риске коррупции.</p>	<p>Учитывая, что принятие мер по обеспечению безопасности при проведении крупного мероприятия требует все большего бюджета, необходимо предусмотреть единый центр ответственности за бюджетно-финансовое управление, подчиненный и подотчетный Органу.</p> <p>Должны быть внедрены механизмы, позволяющие уведомлять общественность о принимаемых мерах по обеспечению безопасности без угрозы для честности и неподкупности данных мер.</p>

**ОБЛАСТИ РИСКА: 6.2 ЗАКУПКИ УСЛУГ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ**

<p><b>Особые требования к закупкам услуг и средств, необходимых для обеспечения безопасности</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• В состав подразделения закупок Органа входит специализированный персонал, имеющий необходимый допуск к работе и соответствующий опыт для управления закупками услуг, оборудования и инфраструктуры системы безопасности?</li> <li>• Предусмотрены ли программа мер и процедуры для обеспечения того, что персонал, занятый закупками, понимает, какая информация является конфиденциальной в целях безопасности и какие меры предосторожности следует принимать для защиты данной информации?</li> </ul>	<p>Крайне важно обеспечить, чтобы планирование и закупки услуг, оборудования и инфраструктуры системы безопасности проводились опытными лицами, которые уже осуществляли управление масштабными и сложными мероприятиями по обеспечению безопасности и имеют знания, навыки и практический опыт, необходимые для организации мероприятий, связанных с кадровым обеспечением, закупками, логистикой и надзором за расходованием бюджетных средств.</p> <p>Местные правоохранительные органы не всегда имеют опыт, необходимый для выполнения этих важных функций, и это может повысить существующие риски коррупции.</p>
--	---

## ОБЛАСТИ РИСКА: 6.2 (продолжение)

Вопросы	Передовая практика
<ul style="list-style-type: none"><li>• Разработаны ли надлежащие протоколы и соглашения совместно с ключевыми заинтересованными субъектами и другими органами, ответственными за обеспечение безопасности крупного мероприятия, в контексте требований безопасности, методов и процессов закупки необходимой инфраструктуры, оборудования и услуг?</li><li>• Предусмотрена ли процедура заключения договоров на закупку услуг, относящихся к конфиденциальной информации (например, связанную с безопасностью)?</li><li>• В договоры с поставщиками включены положения о защите конфиденциальной информации и честности и неподкупности мер по обеспечению безопасности крупного мероприятия?</li><li>• Проведен ли аудит имеющегося публичного и частного потенциала и ресурсов, необходимых для планирования и обеспечения безопасности мероприятия?</li></ul> <p> <b>Злоупотребление прямыми закупками может свидетельствовать о возможных проблемах коррупции в рамках процесса закупок.</b></p>	

## ОБЛАСТИ РИСКА: 6.3 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБОРУДОВАНИЯ, СИСТЕМ И ИНФРАСТРУКТУРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОСЛЕ МЕРОПРИЯТИЯ

<p><b>Планирование использования оборудования, систем и оборудования, необходимых для обеспечения безопасности, после мероприятия</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Разработан ли план использования установок, систем и оборудования системы безопасности после мероприятия?</li><li>• Потенциальное использование после мероприятия каких-либо из упомянутых активов, связанных с безопасностью, оказало ненадлежащее влияние на процессы планирования безопасности и закупок?</li><li>• Если план последующего использования установок, систем и оборудования системы безопасности разработан, имел ли процесс планирования совещательный, всеобщий и открытый характер?</li><li>• План использования установок, систем и оборудования системы безопасности после мероприятия доведен до сведения общественности?</li></ul> <p> <b>Отсутствие всеобъемлющего и открытого плана передачи активов Органа, связанных с мерами по обеспечению безопасности, может повысить риск коррупции на различных этапах подготовки к обеспечению безопасности мероприятия.</b></p>	<p>Орган должен осознавать, что риск коррупции продолжает существовать и после церемонии закрытия или последнего дня проведения мероприятия. Следует предусмотреть механизмы, поддерживающие культуру честности, неподкупности и открытости в принятии решений касательно активов, приобретенных или созданных в рамках мер по обеспечению безопасности мероприятия.</p> <p>Поскольку большая часть активов, связанных с обеспечением безопасности, передается некоторым из тех самых ведомств, которые участвовали в закупках, предпосылки для коррупции могут возникать как в процессе закупок, так и во время отчуждения или передачи данных активов после проведения мероприятия.</p>
--	---

**ОБЛАСТИ РИСКА: 6.4 СОГЛАШЕНИЯ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И ЧАСТНЫМИ ВЕДОМСТВАМИ, ОТВЕТСТВЕННЫМИ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Соглашения с ведомствами, ответственными за обеспечение безопасности</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган согласовал и заключил подробные соглашения со всеми публичными ведомствами, участвующими в обеспечении безопасности мероприятия?</li> <li>• Орган разработал или принял кодексы поведения персонала службы безопасности (государственной или частной)?</li> <li>• Все ведомства и группы, участвующие в обеспечении безопасности мероприятия, получили информацию о стандартах или кодексах поведения Органа?</li> <li>• Частные организации, обладающие специальными навыками, привлечены для предоставления услуг в те сферы, в которых это целесообразно с финансовой и рабочей точек зрения?</li> <li>• Орган требует от охранных компаний частного сектора, привлеченных к организации крупного мероприятия, наличия программ противодействия коррупции?</li> </ul> <p> Когда политическая обстановка характеризуется высокими и все более жесткими требованиями к безопасности, отсутствие комплексного и прошедшего независимую проверку плана безопасности на время проведения мероприятия может подвергнуть Орган серьезным рискам мошенничества и коррупции.</p>	<p>Орган должен быть готов отдавать на субподряд обязанности, выполняемые более эффективно другими публичными и частными ведомствами.</p> <p>Разрабатывая общий план безопасности и распределяя соответствующие функции и обязанности между всеми вовлеченными ведомствами, Орган должен консультироваться с ключевыми ведомствами государственного сектора безопасности.</p>

---

## 7. ВОВЛЕЧЕНИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

---

Частный сектор играет огромную роль в подготовке крупного мероприятия. Возможность получения значительной прибыли привлекает различные сегменты частного сектора. Частный сектор принимает непосредственное участие в закупках товаров и услуг и развитии инфраструктуры, необходимой для проведения крупного мероприятия. Сектор финансовых услуг участвует в финансировании различных аспектов деятельности как государственного, так и частного сектора, связанной с организацией крупного мероприятия. Учитывая, что большинство компаний стремятся к участию в силу рациональных деловых соображений, частный сектор имеет свои причины для предупреждения коррупции. Относительная надежность собственной политики и практики частного сектора по предупреждению коррупции имеет очень важное значение для Органа, который может сотрудничать с частным сектором с целью выявления связанных с коррупцией факторов риска и содействовать частному сектору в устранении данных факторов. Определение общих рисков и угроз может помочь выработать эффективные ответные меры и способствовать целенаправленному сотрудничеству между Органом и соответствующими частными организациями.

Можно предусмотреть средства поощрения при применении передовой практики.

Статья 12 Конвенции призывает к вовлечению частного сектора в деятельность по предупреждению коррупции. Это включает обеспечение того, чтобы частные организации обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и чтобы счета и требуемые финансовые ведомости таких частных организаций подлежали применению надлежащих процедур аудита и сертификации. Сотрудничество между Органом и соответствующими частными организациями имеет большое значение и может подкрепляться конкретными мерами, такими как указанные в пункте 2 статьи 12 Конвенции. Данные меры могут быть направлены на: поощрение использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между предприятиями и в договорных отношениях между ними и сторонами, отвечающими за организацию крупного мероприятия; подготовку коммерческих субъектов к осуществлению процессов закупок, заключению спонсорских соглашений и хозяйственных договоров с

ведомством, отвечающим за организацию крупного мероприятия; предупреждение возникновения коллизий интересов; обеспечение открытости в частных организациях, в том числе в связи с идентификацией юридических или физических лиц, причастных к созданию компаний или управлению ими; и предупреждение злоупотребления процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами или Органом.

Конвенция требует от государств-участников рассмотреть возможность принятия таких законодательных и других мер, которые позволяли бы не только предупредить подкуп публичных должностных лиц и подкуп в частном секторе, но и признать данные деяния в качестве уголовно наказуемых (статьи 15 и 21). В соответствии с некоторыми из этих законов коммерческая организация подлежит уголовному преследованию, если относящееся к ней лицо совершит подкуп другого лица, намереваясь получить или сохранить преимущество при осуществлении хозяйственной деятельности для данной организации.

## ОБЛАСТИ РИСКА: 7.1 СОТРУДНИЧЕСТВО С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Сотрудничество с частным сектором</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган включил частный сектор в свои стратегии по предупреждению коррупции?</li> <li>• Предусмотрены ли системы, позволяющие убедиться, что компании осуществляют жесткую и эффективную политику и практику противодействия коррупции и вправе претендовать на получение подрядов с Органом?</li> <li>• Компании должны разрабатывать и предоставлять профили/оценки риска в связи с мероприятием, предлагаемым частным/государственным партнерством или тендерным предложением?</li> </ul>	<p>Орган может сотрудничать с деловыми кругами, поставщиками и подрядчиками и содействовать тому, чтобы они стали неотъемлемой частью его планов и деятельности по противодействию коррупции. С целью содействия формированию открытых, этичных и готовых к сотрудничеству частно-государственных партнерств и свободной от коррупции культуры можно поощрять заключение соглашений (пактов) о соблюдении честности и неподкупности в отношениях между основными заинтересованными субъектами. Можно применять отраслевой подход при работе с разными отраслями и поощрять их к формированию чувства коллективной ответственности и профессиональной гордости за поддержание высокого уровня честности и неподкупности.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 7.2 ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ

<p><b>Программы противодействия коррупции в частном секторе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Существуют ли законы, признающие подкуп и прочие коррупционные преступления (в том числе в частном секторе) уголовно наказуемыми деяниями?</li> <li>• Орган требует от компаний, с которыми он сотрудничает, наличия собственной программы противодействия коррупции?</li> <li>• Орган может проводить проверку (или аудит) программ противодействия коррупции заинтересованных субъектов и компаний, с которыми он ведет деятельность?</li> </ul>	<p>Орган может дать конкретные указания частному сектору в отношении того, каким образом можно добиться соблюдения внутригосударственного законодательства, признающего подкуп и прочие коррупционные преступления уголовно наказуемыми деяниями.</p> <p>Компании, которые ведут дела с Органом или какими-либо заинтересованными субъектами, участвующими в организации крупного мероприятия, должны взять на себя обязательство по осуществлению и обеспечению применения программы по борьбе с коррупцией.</p> <p>Исходя из обязательств, предусмотренных законодательством стран, в которых осуществляется деятельность, компании должны принять и осуществлять строгую политику противодействия коррупции, включить данную политику в свои организационные структуры, распределить функции и ответственность, а также разработать и обеспечить применение подробных планов осуществления.</p>
---	--

### ОБЛАСТИ РИСКА: 7.3 ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Законы, касающиеся взаимодействия государственного и частного секторов</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Существуют ли законы или правила, определяющие поведение Органа и его сотрудников в отношении интересов частного сектора?</li><li>• Существуют ли законы или правила, направленные на предупреждение коллизий интересов с вовлечением государственных должностных лиц или бывших государственных должностных лиц, которые приняли на себя должностные обязанности в коммерческих или некоммерческих организациях?</li><li>• Орган сделал общедоступными собственные правила, направленные на предупреждение коллизий интересов с вовлечением лиц, находящихся или находившихся на публичной службе, которые могут выполнять различные обязанности/занимать должности в рамках организации крупного мероприятия?</li></ul>	<p>Внутригосударственное законодательство может предусматривать механизмы для предупреждения коррупции, особенно в сфере взаимодействия публичного и частного секторов. Это должно направлять деятельность Органа и служить основой для определения минимальных стандартов честности и неподкупности, ожидаемой от частного сектора.</p> <p>Правила и ограничения, действующие в отношении коллизий интересов, как правило, регулируют профессиональную деятельность гражданских служащих. Например, гражданским служащим может быть запрещено заниматься определенной деятельностью, связанной с публичными торгами, закупками и консультированием. В течение определенного периода времени такие запреты также могут действовать в отношении лиц, находившихся на публичной службе. Данные меры должны применяться и к Органу.</p> <p>Если соответствующего законодательства или правил еще не существует на национальном уровне, Орган должен установить собственные правила в отношении коллизий интересов и сделать их широко известными в государственном и частном секторах.</p>

### ОБЛАСТИ РИСКА: 7.4 ПОЛОЖЕНИЯ О ЧЕСТНОСТИ И НЕПОДКУПНОСТИ В РАМКАХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

<p><b>Сотрудничество отраслевых организаций, профсоюзов, профессиональных объединений и финансового сектора в сфере предупреждения коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Орган привлек частный сектор, включая финансовый сектор, профсоюзы и профессиональные объединения, к участию в его мероприятиях по предупреждению коррупции?</li></ul>	<p>Орган может стремиться к сотрудничеству и сотрудничать с профессиональными объединениями, союзами или ключевыми финансовыми учреждениями в сфере предупреждения коррупции.</p>
---	---

**ОБЛАСТИ РИСКА: 7.5 СПОНСОРСКАЯ ПОДДЕРЖКА**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Оказание и получение спонсорской поддержки</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Существует ли четкое правовое основание, устанавливающее права Органа на спонсорскую поддержку и трансляцию в отношении мероприятия и связанной с ним деятельностью?</li> <li>• Орган принял основы политики, регулирующей продажу и передачу различных прав спонсорам и партнерам?</li> <li>• Спонсорская деятельность включена в общие планы Органа по оценке и управлению рисками?</li> <li>• Орган провел оценку риска коррупции отдельно по каждому предполагаемому мероприятию по оказанию спонсорской поддержки?</li> <li>• Ответственность и отчетность за управление соглашениями о спонсорской поддержке четко определены в рамках Органа?</li> <li>• Лица, ответственные за проведение переговоров и управление соглашениями о спонсорской поддержке от имени Органа, придерживаются строгих руководящих принципов в отношении выгод или концессий, которые могут быть предоставлены спонсорам, и выгод, которые должны быть исключены из любого соглашения о спонсорской поддержке?</li> <li>• Орган сотрудничает с брокерами или агентами по спонсорской поддержке? Если сотрудничает, предусмотрел ли Орган политику и руководящие принципы в отношении соглашений с агентами или допустимых видов комиссионных схем?</li> <li>• Делегировано ли в полном объеме полномочие на ведение переговоров и заключение спонсорских соглашений ответственному центру, который обладает соответствующими компетенцией и ресурсами?</li> <li>• Предусмотрена ли политика, в соответствии с которой ни один сотрудник Органа не вправе пытаться получить, получать или давать повод для подозрений в получении личной выгоды от спонсорской поддержки, а любой взнос, полученный от спонсора, должен направляться Органу, а не отдельному лицу?</li> <li>• Орган доводит до сведения общественности критерии, которые он использует для определения подходящих спонсоров, формата предложений, подаваемых спонсорами, и методов отбора спонсоров?</li> </ul>	<p>Спонсорская поддержка предполагает финансирование мероприятия в обмен на возможность использования торговой марки и рекламы или другие особые привилегии или концессии. Спонсорская поддержка позволяет компаниям повысить свой публичный статус при относительно небольших затратах. Компании нередко вступают в жесткую конкуренцию за возможности оказания спонсорской поддержки крупного мероприятия.</p> <p>Риск коррупции связан с недостаточной открытостью и подотчетностью в организации, продающей возможность спонсорской поддержки. Необходимо оценивать и устранять такой риск коррупции, возникающий внутри Органа и за его пределами.</p> <p>Важно повышать степень информированности спонсирующих компаний и сотрудников самого Органа о рисках коррупции, связанных с соглашениями о спонсорской поддержке, и о способах снижения данных рисков. Можно предоставлять инструменты подготовки и информации в отношении надлежащих мер предосторожности, которые должны приниматься для предотвращения коррупции, связанной со спонсорской поддержкой. Орган должен разрабатывать и соблюдать программу мер оказания и получения спонсорской поддержки.</p> <p>Спонсор может предлагать дары или выгоды лицам, работающим в Органе, чтобы повлиять на решения, связанные со спонсорской поддержкой. Спонсор может использовать мероприятия по оказанию спонсорской поддержки для формирования отношений с ключевыми сотрудниками Органа в целях оказания влияния на различные внутренние решения. Кроме того, спонсор может предлагать выгодные условия оказания спонсорской поддержки в обмен на благоприятные решения в отношении нормативно-правового регулирования, закупок или других обязательств.</p> <p>Политика в отношении спонсорской поддержки должна обеспечивать выявление в процессе оценки риска любой существующей или возможной коллизии интересов, связанной с предполагаемым мероприятием по оказанию спонсорской поддержки.</p>



## ОБЛАСТИ РИСКА: 7.5 (продолжение)

Вопросы	Передовая практика
<ul style="list-style-type: none"><li>• Орган доводит до сведения общественности всю информацию, касающуюся конкретных возможностей спонсорской поддержки, по мере их появления, указывая при этом срок подачи предложений и единое официальное контактное лицо?</li><li>• Орган доводит до сведения общественности информацию обо всех спонсорских соглашениях, заключаемых Органом?</li><li>• Все соглашения о спонсорской поддержке регистрируются и тщательно контролируются?</li><li>• Ведется ли документация по каждому спонсорскому соглашению, в которой указываются ожидания Органа в отношении спонсора, цели спонсорской поддержки, этические требования к такой поддержке, выгоды спонсора, соблюдение спонсором правил оказания спонсорской поддержки, установленных Органом, и критерии оценки успешности спонсорской поддержки?</li></ul>	

## ОБЛАСТИ РИСКА: 7.6 ПРАВА НА ТРАНСЛЯЦИЮ

<p><b>Риски, связанные с продажей прав на трансляцию</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Процесс распределения прав на трансляцию является надежным, открытым и основывается на принципе справедливой конкуренции?</li><li>• Предусмотрены ли правила ведения переговоров о продаже прав на трансляцию от имени Органа?</li><li>• Условия продажи прав на трансляцию проходят проверку и аудит?</li><li>• Условия продажи прав на трансляцию доводятся до сведения общественности?</li><li>• Предусмотрены ли четкие руководящие принципы для вещательных компаний, регулирующие их деловые отношения с корпоративными спонсорами мероприятий?</li></ul>	<p>Учитывая, что продажа прав на трансляцию многих крупных мероприятий, особенно спортивных, может быть источником существенных поступлений для Органа, важно предусмотреть надежный, справедливый и хорошо управляемый процесс распределения и продажи данных прав по справедливой стоимости. Процессы конкурсных торгов и обсуждения условий договора отличаются сложностью и уязвимостью с точки зрения коррупции.</p> <p>Средства массовой информации несут ответственность за принятие собственных правил и политики в отношении приобретения прав на трансляцию крупных мероприятий. Данные правила также должны регулировать их отношения с крупными корпоративными спонсорами мероприятия, которые будут стремиться получить максимальную коммерческую отдачу от своих инвестиций за счет рекламы в средствах массовой информации.</p>
--	--

**ОБЛАСТИ РИСКА: 7.7 МОБИЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Вопросы	Передовая практика
<p data-bbox="226 435 969 496"><b>Мобилизация местной общественности и механизмы контроля со стороны гражданского общества</b></p> <ul data-bbox="226 515 1066 655" style="list-style-type: none"><li data-bbox="226 515 1066 568">• Орган рассмотрел возможность мобилизации гражданского общества и получения его поддержки в предупреждении коррупции?</li><li data-bbox="226 576 1066 655">• Орган должным образом сотрудничает с общественными и гражданскими организациями, которые контролируют его деятельность, отстаивают принципы открытости и стремятся к предупреждению коррупции?</li></ul>	<p data-bbox="1155 435 2002 568">Перспективными направлениями стратегии предупреждения коррупции являются пакты о соблюдении честности и неподкупности и схожие механизмы контроля крупных мероприятий со стороны гражданского общества, особенно в отношении проектов по развитию инфраструктуры, закупок и прочей деятельности по заключению договоров.</p>

---

## 8. ВЫЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

---

Чтобы обеспечить эффективность мер по предупреждению коррупции, их необходимо подкреплять адекватным и жестким реагированием на случаи коррупции. В главе III Конвенции изложены требования о криминализации, уголовном преследовании и применении санкций в отношении коррупции, включая коррупцию в частном секторе (статьи 21–22). Эффективное применение мер противодействия коррупции требует наличия механизмов, способствующих сообщению информации о коррупции, таких как защита лиц, сообщающих о фактах коррупции (статья 33), и свидетелей (статья 32), а также меры, способствующие сотрудничеству между национальными органами и част-

ным сектором (статья 39). Также непосредственно относящимися к делу являются меры, предупреждающие воспрепятствование осуществлению правосудия (статья 25) и меры, обеспечивающие привлечение юридических лиц к ответственности за коррупционные деяния (статья 26).

Орган не несет непосредственную ответственность за правоохранительную деятельность, но обязан сотрудничать с правоохранительными органами в выявлении, расследовании и уголовном преследовании мошеннических и коррупционных деяний.

**ОБЛАСТИ РИСКА: 8.1 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВЫЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ**

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Ответственность за выявление коррупции и несоблюдение существующей политики по противодействию коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Назначено ли должностное лицо по контролю за соблюдением установленных требований и наделено ли оно соответствующими полномочиями?</li> <li>• Назначено ли подразделение или центр ответственности для расследования сообщений о случаях мошенничества или коррупции?</li> <li>• Внутренние аудиторы участвуют в расследовании сообщений или заявлений о коррупции?</li> <li>• Возможно применение дисциплинарных мер в отношении руководителей или сотрудников, которые пытаются скрыть или исказить доказательства коррупции?</li> </ul>	<p>Органу следует внедрять процедуры и механизмы для получения, мониторинга и расследования жалоб по поводу предполагаемого мошенничества и коррупции. Органу также необходимо предусмотреть внутреннюю систему расследования таких заявлений.</p> <p>Следует прибегать к помощи внутренних аудиторов при расследовании ситуаций, связанных с подозрениями в коррупции.</p>

**ОБЛАСТИ РИСКА: 8.2 СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

<p><b>Сотрудничество с правоохранительными органами</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Существует ли политика, касающаяся сообщения Органом о коррупционных деяниях правоохранительным органам?</li> <li>• Существуют ли программа мер и руководящие принципы, поощряющие и поддерживающие сотрудничество руководства и персонала Органа с правоохранительными органами?</li> <li>• Отказ сотрудничать с правоохранительными органами является поводом для увольнения конкретного сотрудника из Органа?</li> </ul>	<p>Орган не несет непосредственную ответственность за правоохранительную деятельность, но обязан сотрудничать с правоохранительными органами в выявлении, расследовании и уголовном преследовании мошеннических и коррупционных деяний.</p>
--	---

**ОБЛАСТИ РИСКА: 8.3 ОТЧЕТНОСТЬ И ЗАЩИТА ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ**

<p><b>Сообщение о фактах коррупции и защита лиц, сообщающих о фактах коррупции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Предусмотрены ли эффективные и конфиденциальные механизмы, способствующие тому, чтобы сотрудники, участники или другие лица сообщали о предполагаемых случаях противоправных действий и коррупции?</li> <li>• Предусмотрены ли политика и процедуры защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции?</li> </ul>	<p>Орган должен иметь обеспеченный необходимыми ресурсами штат лиц, сообщающих о фактах коррупции на самый высокий организационный уровень. Это наиболее важный фактор, способствующий тому, чтобы сотрудники, участники, партнеры, и другие лица сообщали Органу о подозрительных обстоятельствах или деятельности.</p> <p>Следует предусмотреть процесс и процедуры, обеспечивающие максимальную степень конфиденциальности при сообщении о возможных случаях коррупции, включая горячие линии, передачу информации с доступом по служебной необходимости и средства защиты личности от разоблачения.</p> <p>Лица, сообщающие о фактах коррупции, должны быть защищены от возможных ответных действий.</p>
---	--

---

## 9. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОСЛЕ МЕРОПРИЯТИЯ

---

Даже по окончании крупного мероприятия определенная деятельность, осуществляемая после его завершения, может представлять высокий риск коррупции. Это касается, например, процесса отчуждения и передачи активов для последующего использования после того, как работа Органа завершена. Данный риск может усугубляться тем, что данная процедура необязательно осуществляется

самим Органом. В то же время период после проведения мероприятия дает исключительную возможность Органу, различным заинтересованным субъектам и правительству, участвующему в подготовке и проведении крупного мероприятия, извлечь уроки из деятельности по предупреждению коррупции.

## ОБЛАСТИ РИСКА: 9.1 ОТЧУЖДЕНИЕ АКТИВОВ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Предупреждение коррупции и потери активов в ходе передачи и отчуждения активов после проведения мероприятия</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган или его правопреемник (правопреемники) предусмотрел строгую программу мер и процедуры передачи, продажи или иного отчуждения активов?</li> <li>• Орган принял программу мер, определяющую законное использование его активов после мероприятия?</li> <li>• Передача активов для последующего использования произведена в соответствии с утвержденными планами и программой мер Органа в отношении последующего использования?</li> <li>• Продажа, передача или иное отчуждение активов Органа подлежит контролю и аудиту?</li> <li>• Отчеты о продаже, передаче или иных формах отчуждения активов Органа доводятся до сведения общественности?</li> <li>• Орган или его правопреемник продолжает сотрудничать в сфере расследования, уголовного преследования и судебного разбирательства по фактам коррупции?</li> </ul>	<p>Различные активы, приобретенные или созданные в целях проведения крупного мероприятия, должны быть проданы, переданы, преобразованы для использования после мероприятия или иным образом отчуждены. Орган или его правопреемник (правопреемники) должен принять меры по надзору за отчуждением активов и предотвращению потери активов или незаконной/коррупционной передачи.</p>

## ОБЛАСТИ РИСКА: 9.2 ДАЛЬНЕЙШЕЕ ПОЛУЧЕНИЕ ПОСТУПЛЕНИЙ, ШТРАФОВ И ПРОЧИХ ВЫПЛАТ

<p><b>Права правопреемника (правопреемников) по истечении срока действия полномочий Органа</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган продолжает использовать все законные способы для сбора всех неполученных поступлений, штрафов, комиссионных вознаграждений, возмещений и привилегий и получения причитающейся компенсации за убытки?</li> <li>• Все решения о получении или неполучении подобных поступлений принимаются на основе принципов открытости, справедливости и публичной отчетности?</li> <li>• Если полномочия Органа не продлеваются после проведения мероприятия, устанавливаются и реализуются ли права его законного правопреемника (правопреемников) в отношении источников причитающихся поступлений?</li> </ul>	<p>Необходимо обеспечить последующее применение правовых и других процедур по сбору штрафов, комиссионных вознаграждений и привилегий и получению компенсаций за убытки, которые могут причитаться Органу.</p>
--	--

### ОБЛАСТИ РИСКА: 9.3 ВОЗМОЖНОСТИ ОБУЧЕНИЯ

Вопросы	Передовая практика
<p><b>Приобретенный опыт</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Орган проанализировал свою деятельность и стратегию по предупреждению коррупции, включая слабые и сильные стороны, с тем чтобы выявить и передать другим свои знания об успешной и передовой практике?</li></ul>	<p>Вклад Органа в деятельность и процедуры, а также в системы и стратегии по предупреждению коррупции создает уникальную возможность для извлечения важных уроков и выявления и передачи передовой практики другим.</p>









# UNODC

Управление Организации Объединенных Наций  
по наркотикам и преступности

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria  
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

Издание Организации Объединенных Наций  
Отпечатано в Австрии



V.13-86210 — October 2013