

РЕКОМЕНДАЦИИ СОВЕТА ОЭСР ПО ВОПРОСАМ
ПУБЛИЧНОЙ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ

ПУБЛИЧНАЯ ДОБРОПОРЯ ДОЧНОСТЬ



ПРИЛОЖЕНИЕ ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ СОВЕТА ПО ВОПРОСАМ ПУБЛИЧНОЙ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ

СОВЕТ,

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ Статью 5 b) Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития от 14 декабря 1960 г.;

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ Рекомендацию Совета по повышению качества государственного регулирования [C(95)21/FINAL], Рекомендацию Совета о Руководстве ОЭСР по управлению конфликтом интересов в публичном секторе [C(2003)107], Рекомендацию Совета по принципам участия предприятий частного сектора в инфраструктурных объектах [C(2007)23/FINAL], Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок и Рекомендацию Совета по дальнейшим мерам борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок [C(2009)159/REV1/FINAL], Рекомендацию Совета о принципах прозрачности и добропорядочности при лоббировании [C(2010)16], Руководящие принципы для многонациональных предприятий [C(76)99/FINAL с изменениями, внесенными документом C/MIN(2011)11/FINAL], Рекомендацию Совета относительно регуляторной политики и управления [C(2012)37], Рекомендацию Совета о принципах публичного управления в сфере государственно-частного партнерства [C(2012)86], Рекомендацию Совета об эффективности бюджетных инвестиций на разных уровнях государственного управления [C(2014)32], Рекомендацию Совета по управлению критическими рисками [C/MIN(2014)8/FINAL], Рекомендацию Совета по вопросам публичных закупок [C(2015)2], Рекомендацию Совета по концепции политики в области инвестиций [C(2015)56/REV1], Рекомендацию Совета по основополагающим принципам корпоративного управления государственными предприятиями [C(2015)85] и Рекомендацию Совета по вопросу о гендерном равенстве в сфере политической жизни [C(2015)164];

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ работу, проделанную Организацией Объединенных Наций в области борьбы с коррупцией и надлежащего управления, которая нашла отражение, в частности, в Конвенции ООН против коррупции и в Повестке дня ООН по устойчивому развитию на период до 2030 г., а также работу, проделанную другими международными и региональными организациями;

ПРИЗНАВАЯ, что добропорядочность представляет собой одну из основ политической, экономической

и социальной системы общества и, таким образом, является важным фактором экономического и социального благосостояния и процветания каждого индивидуума и общества в целом;

ПРИЗНАВАЯ, что добропорядочность является жизненно важным для сферы публичного управления, защиты общественных интересов и поддержания таких фундаментальных ценностей как приверженность плюралистической демократии, основанной на верховенстве права и соблюдении прав человека;

ПРИЗНАВАЯ, что добропорядочность является краеугольным камнем всей системы надлежащего управления и что новые методические рекомендации по вопросам публичной добропорядочности должны, таким образом, содействовать большей согласованности с другими ключевыми элементами системы публичного управления;

УЧИТЫВАЯ, что нарушения стандартов добропорядочности, от которых не застрахована ни одна страна, становятся все более сложными со времени принятия в 1998 г. Рекомендации Совета по совершенствованию этического поведения на публичной службе, в т. ч. принципов управления этикой на публичной службе [C(98)70], вместо которых принимается настоящая Рекомендация;

ПРИЗНАВАЯ, что риски для добропорядочности существуют при различных формах взаимодействия между публичным сектором и частным сектором, гражданским обществом и гражданами на всех стадиях политического процесса и процесса формирования и реализации политики и что, в этой связи, отмеченная взаимосвязь требует комплексного, учитывающего интересы всего общества, подхода к вопросу улучшения публичной добропорядочности и сокращения коррупции в публичном секторе;

ПРИЗНАВАЯ, что принимаемые в разных странах меры, направленные на продвижение добропорядочности, сильно отличаются вследствие специфической природы рисков для публичной добропорядочности, а также правовых, институциональных и культурных особенностей отдельных стран;

УЧИТЫВАЯ, что улучшение публичной добропорядочности является общей миссией и ответственностью органов управления



на всех уровнях при помощи их различных полномочий и уровней автономии в соответствии с национальными правовыми и институциональными рамками, и поэтому представленная Рекомендация применима ко всем уровням управления для поддержания доверия общества;

По предложению Комитета по вопросам публичного управления:

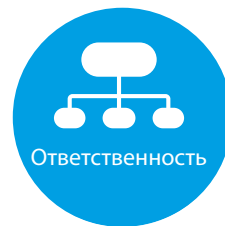
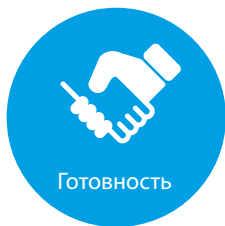
I. **СОГЛАШАЕТСЯ**, что для целей этой Рекомендации используются следующие определения понятий:

- **Публичная добропорядочность** означает последовательное соблюдение и приверженность общепризнанным этическим ценностям, принципам и нормам с целью отстаивания и обеспечения приоритета общественных интересов над частными в публичном секторе.

- **Публичный сектор** включает в себя законодательные, исполнительные, административные и судебные органы и их публичных служащих вне зависимости от того, назначены они или избраны, получают они или не получают материальное вознаграждение, исполняют ли они свои обязанности на постоянной или на временной основе в центральных или субнациональных органах управления. К этой сфере могут относиться публичные корпорации, государственные предприятия и организации государственно-частного партнерства, их должностные лица, а также должностные лица и организации, оказывающие публичные услуги (например, учреждения в сфере здравоохранения, образования, общественного транспорта), которые в некоторых странах могут быть переданы в управление частным организациям или финансироваться ими.

II. РЕКОМЕНДУЕТ членам ОЭСР и третьим странам, которые принимают к исполнению эту Рекомендацию (далее – страны, которые принимают к исполнению Рекомендацию), выстроить согласованную и комплексную систему публичной

добропорядочности. С этой целью страны, которые принимают к исполнению эту Рекомендацию, должны:



1 Демонстрировать на самом высоком политическом и исполнительном уровне публичного управления свою приверженность улучшению публичной добропорядочности и снижению уровня коррупции, в частности, посредством:

- а) обеспечения того, чтобы система публичной добропорядочности определяла, поддерживала, контролировала и обеспечивала выполнение стандартов публичной добропорядочности, и чтобы эта система была интегрирована в более широкую систему публичного руководства и управления;
- б) обеспечения того, чтобы были установлены соответствующие законодательные и институциональные рамки, с тем чтобы дать возможность организациям публичного сектора взять ответственность за действенное управление добропорядочностью своей деятельности и публичных служащих, которые осуществляют такую деятельность;
- в) определения четких ожиданий для представителей наивысших уровней политического и административного управления, которые будут поддерживать систему публичной добропорядочности за счет личного безупречного примера и демонстрации высоких стандартов поведения при исполнении служебных обязанностей.

2 Четко сформулировать институциональную **ответственность** организаций публичного сектора относительно повышения эффективности системы публичной добропорядочности, в частности, посредством:

- а) определения четкой ответственности на соответствующих уровнях управления (на уровне отдельных организаций, а также на субнациональном или общенациональном уровнях) за разработку, проведение и внедрение элементов системы публичной добропорядочности для публичного сектора;
- б) обеспечения того, чтобы все публичные служащие, подразделения или учреждения (в том числе автономные и/или независимые), которые отвечают на центральном уровне за разработку, реализацию, обеспечение выполнения и/или мониторинг элементов системы публичной добропорядочности в рамках своей компетенции, имели соответствующие полномочия и возможности выполнять свои обязанности;
- в) поддержки механизмов горизонтального и вертикального сотрудничества между такими публичными служащими, подразделениями или учреждениями, а также, где это возможно, сотрудничества с и между субнациональными уровнями управления при помощи формальных и неформальных средств для того, чтобы добиться согласованности действий, избежать дублирования и пробелов, делиться опытом и извлекать уроки из лучших примеров передовой практики.

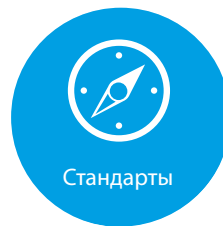
СИСТЕМА



Стратегия

3 Разработать **стратегический** подход для публичного сектора, который основывается на анализе и направлен на минимизацию рисков для публичной добропорядочности, в частности, посредством:

- а) определения стратегических целей и приоритетов для системы публичной добропорядочности, которая основана на подходе к нарушениям стандартов публичной добропорядочности на основе оценки рисков и которая учитывает факторы, содействующие реализации эффективной системы публичной добропорядочности;
- б) разработки стандартов и показателей, а также сбора надежных и релевантных данных относительно степени внедрения в практику, полученных результатов и общей эффективности функционирования системы публичной добропорядочности.



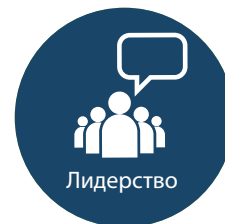
Стандарты

4 Установить высокие **стандарты** поведения для публичных служащих, в частности, посредством:

- а) выхода за границу минимальных требований, приоритетной защиты общественных интересов, приверженности ценностям служения обществу, открытой культуры, которая способствует и поощряет организационное обучение и стимулирует надлежащее управление;
- б) включения стандартов добропорядочности в правовую систему и организационную политику (например, в виде кодексов поведения или кодексов этических норм), с тем чтобы они четко определяли ожидания и служили основанием для мер дисциплинарного, административного, гражданско-правового характера и/или для уголовного расследования и наказания, где это необходимо;
- в) установления четких и соразмерных процедур для того, чтобы содействовать предотвращению нарушений стандартов публичной добропорядочности и управлению случаями реального или потенциального конфликта интересов;
- г) коммуникации ценностей и стандартов публичного сектора внутри самой системы организаций публичного сектора и продвижения их во внешнюю среду – на частный сектор, организации гражданского общества и физических лиц с просьбой к таким партнерам соблюдать эти ценности и стандарты при их взаимодействии с публичными служащими.

III. РЕКОМЕНДУЕТ странам, которые принимают к исполнению Рекомендацию, развивать культуру публичной добропорядочности. С этой целью страны, которые принимают к исполнению Рекомендацию, должны:

КУЛЬТУРА



5 Содействовать распространению **во всех слоях общества** культуры публичной добропорядочности, работая совместно с частным сектором, организациями гражданского общества и с отдельными гражданами, в частности, посредством:

- а) признания в системе публичной добропорядочности роли частного сектора, гражданского общества и отдельных граждан в соблюдении ценностей публичной добропорядочности в процессе их взаимодействия с публичным сектором, в частности, поощряя частный сектор, гражданское общество и отдельных граждан придерживаться этих ценностей как солидарной ответственности;
- б) привлечения соответствующих заинтересованных лиц к разработке, регулярному обновлению и внедрению в практику системы публичной добропорядочности;
- в) повышения степени информированности общества о преимуществах публичной добропорядочности и снижения степени терпимости к нарушениям стандартов публичной добропорядочности, а также путем проведения, где это целесообразно, кампаний по гражданскому обучению по вопросам публичной добропорядочности, в частности, в школах;
- г) доведения до сведения представителей частного сектора и гражданского общества информации о том, что публичной добропорядочности содействует также поддержание добропорядочности в деятельности бизнеса и некоммерческих структур на основании опыта и уроков, извлеченных из лучших примеров передовой практики в этой области.

6 Инвестировать в **лидерство** в вопросах добропорядочности, чтобы продемонстрировать приверженность добропорядочности со стороны организаций публичного сектора, в частности, посредством:

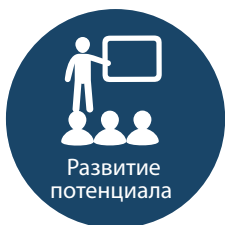
- а) включения лидерства в вопросах добропорядочности в квалификационные требования к руководителям на всех уровнях организации, а также в качестве требования при отборе, назначении на должность или при повышении в должности до управленческого уровня, при оценке результатов деятельности руководителей относительно публичной добропорядочности на всех уровнях организации;
- б) поддержания руководителей в их роли моральных лидеров в коллективе путем четкого определения их полномочий, оказания им организационной поддержки (например, с использованием внутреннего контроля, кадрового обеспечения и юридических консультаций), организации периодических курсов повышения квалификации и консультирования в целях повышения уровня знаний и выработки навыков, связанных с принятием надлежащих решений по вопросам, которые могут иметь отношение к публичной добропорядочности;
- в) разработки систем управления, которые способствуют установлению ответственности руководителей за выявление и минимизацию рисков для публичной добропорядочности.



На основе личных и профессиональных качеств

7 Содействовать построению **профессионального**, основанного на личных качествах и заслугах публичного сектора, который преданный ценностям служения обществу и принципам надлежащего управления, в частности, посредством:

- а) формирования системы управления кадрами, в которой применяются базовые принципы, такие как подбор кадров на основе личных качеств претендентов и обеспечение прозрачности такого подбора, что способствует повышению профессиональности публичной службы, предотвращает фаворитизм и кумовство, ограждает от ненадлежащего политического вмешательства и минимизирует риски злоупотребления служебным положением и неправомерных действий;
- б) обеспечения справедливой и открытой системы приема на работу, отбора кадров и продвижения их по службе, основанной на объективных критериях и формализованной процедуре, а также системы оценки результатов деятельности, которая способствует подотчетности и формированию духа служения обществу.



Развитие потенциала

8 Обеспечить публичных служащих достаточной **информацией**, **организовать** их обучение, оказывать им методическую помощь и своевременное консультирование, чтобы они могли применять стандарты публичной добропорядочности на своем рабочем месте. Это достигается, в частности, посредством:

- а) обеспечения публичных служащих в течение всей их карьеры ясной и актуальной информацией о политике организации, правилах и административных процедурах, направленных на поддержание высоких стандартов публичной добропорядочности;
- б) организации профессиональной подготовки при вступлении в должность и повышения квалификации во время службы по теме публичной добропорядочности, для того чтобы

повысить их информированность и развить у них важные навыки анализа ситуаций этических дилемм, а также для того, чтобы сделать стандарты публичной добропорядочности реально действующими в повседневной практике и значимыми для публичных служащих в их персональном контексте;

- в) внедрения механизмов оказания легко доступной формальной и неформальной методической помощи и возможности получения консультаций для того, чтобы помочь публичным служащим применять стандарты публичной добропорядочности в их повседневной работе, а также управлять ситуациями, связанными с конфликтом интересов.

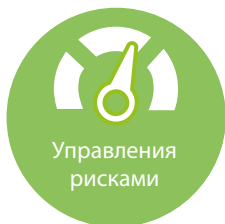


Открытость

9 Поддерживать **открытую** организационную культуру внутри публичного сектора, которая бы реагировала на проблемы, связанные с публичной добропорядочностью, в частности, посредством:

- а) поощрения открытой культуры, в которой этические дилеммы, проблемы публичной добропорядочности и допущенные ошибки могут свободно обсуждаться, в том числе, при необходимости, с представителями трудового коллектива, и в которой руководство реагирует на эти проблемы и готово предоставлять своевременные советы и решать возникающие проблемы;
- б) разработки четких правил и процедур сообщения о подозрениях в связи с нарушениями стандартов публичной добропорядочности и обеспечения в соответствии с фундаментальными принципами национального права юридической и практической защиты от любых форм несправедливого отношения к сотруднику вследствие добросовестного сообщения им информации при достаточных основаниях;
- в) создания альтернативных каналов информирования о подозрениях в нарушениях стандартов публичной добропорядочности, в том числе, если это необходимо, возможностей конфиденциального уведомления специальному органу, который уполномочен и имеет возможность проводить независимое расследование.

IV. РЕКОМЕНДУЕТ странам, которые принимают к исполнению Рекомендацию, создать действенную систему подотчетности. С этой целью страны, которые принимают к исполнению Рекомендацию, должны:



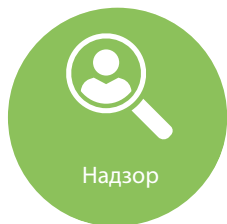
10 Применять **систему внутреннего контроля и управления рисками**, с тем чтобы поддерживать добропорядочность в организациях публичного сектора, в частности, посредством:

- а) создания среды контроля с четкими целями, которые демонстрируют приверженность руководства публичной добропорядочности и ценностям публичной службы и которые предоставляют на разумном уровне гарантии эффективности организации, результатов ее деятельности, а также соблюдения законов и практик;
- б) обеспечения стратегического подхода к управлению рисками, который включает в себя оценку рисков для публичной добропорядочности, реагирование на слабые точки в системе контроля (в том числе встраивание предупредительных сигналов в критические важные процессы), а также выстраивание эффективного механизма мониторинга и гарантирования качества для системы управления рисками;
- в) формирования слаженных механизмов контроля, которые включают четкие процедуры реагирования на обоснованные подозрения нарушений законов и правил, а также способствуют доведению информации об этом до сведения компетентных органов без опасения ответных репрессивных действий.

11 Принять необходимые меры к тому, чтобы механизмы **обеспечения выполнения** охватывали все предполагаемые нарушения стандартов публичной добропорядочности публичными служащими и всеми прочими лицами, замешанными в совершении нарушений, в частности, посредством:

- а) применения принципов справедливости, объективности и своевременности во время обеспечения соблюдения стандартов публичной добропорядочности (в том числе, при выявлении, расследовании, наказании нарушений и обжаловании принятых решений) в ходе дисциплинарного, административного, гражданского и/или уголовного процесса;
- б) содействия внедрению инструментов сотрудничества и обмена информацией между соответствующими органами, подразделениями и должностными лицами (на уровне организаций, на субнациональном или общенациональном уровне) с тем, чтобы избежать дублирования и пробелов в работе и повысить своевременность и пропорциональность механизмов обеспечения соблюдения стандартов;
- в) поощрения прозрачности внутри организаций публичного сектора и перед обществом относительно действенности механизмов обеспечения соблюдения стандартов и результатов расследования дел, в частности, посредством предоставления соответствующих статистических данных по делам о нарушениях норм при соблюдении конфиденциальности и прочих соответствующих положений законодательства.

СИСТЕМА КОНТРОЛЯ



Надзор

12 Усилить роль **внешнего надзора и контроля** в системе публичной добропорядочности, в частности, посредством:

- а) содействия организационному обучению и демонстрации подотчетности организаций публичного сектора путем обеспечения адекватного реагирования (в том числе, и с возмещением ущерба в случае необходимости) на санкции, решения и официальные разъяснения надзорных органов (таких как высшие органы аудита, омбудсмены или информационные комиссии), правоприменительных регуляторных органов и административных судов;
- б) обеспечения того, чтобы надзорные органы, правоприменительные регуляторные органы и административные суды, которые усиливают публичную добропорядочность, реагировали на информацию о возможных нарушениях или неправомерных действиях, полученную от третьих лиц (например, жалобы или заявления, направленные компаниями, сотрудниками или иными лицами);
- в) обеспечения непредвзятого применения правоприменительными регуляторными органами законов и подзаконных актов (которые могут касаться публичных и частных организаций или физических лиц).



Участие

13 Поощрять **прозрачность и вовлечение заинтересованных лиц** на всех стадиях политического процесса и процесса формирования и реализации политики в целях способствования подотчетности и утверждению общественных интересов, в частности, посредством:

- а) способствования прозрачности и открытости органов управления, в том числе за счет обеспечения доступа к информации и открытым данным, а также своевременного реагирования на запросы информации;
- б) предоставления всем заинтересованным лицам – в том числе частному сектору, гражданскому обществу и отдельным лицам – доступа к участию в разработке и реализации публичной политики;
- в) предотвращения узурпации публичной политики группами узких интересов при помощи управления ситуациями конфликта интересов, а также внедрения прозрачности в лоббистскую деятельность и финансирование политических партий и предвыборных кампаний;
- г) поощрения развития общества, в котором работают «сторожевые псы» – организации, группы граждан, профсоюзы и независимые средства массовой информации.

- V. ПРОСИТ** Генерального Секретаря распространить эту Рекомендацию.
- VI. ПРОСИТ** страны, которые принимают к выполнению эту Рекомендацию, довести ее до сведения всех уровней управления.
- VII. ПРИГЛАШАЕТ** страны, которые не выразили готовности принять эту Рекомендацию, учитывать ее должным образом и присоединиться к числу тех, кто принял к исполнению эту Рекомендацию, после прохождения оценки со стороны Рабочей группы высокопоставленных должностных лиц по вопросам добропорядочности.
- VIII. ПОРУЧАЕТ** Комитету по вопросам публичного управления, при помощи Рабочей группы высокопоставленных должностных лиц по вопросам добропорядочности, осуществлять мониторинг выполнения этой Рекомендации и доложить Совету о результатах мониторинга не позднее, чем через пять лет после принятия документа, и впоследствии – представлять доклады по данному вопросу на регулярной основе.

Настоящий документ является неофициальным переводом. Были приложены максимальные усилия к тому, чтобы настоящий документ соответствовал с оригинальным, но официальными являются только версии на английском и французском языках, опубликованные на сайте ОЭСР
<https://legalinstruments.oecd.org>

www.oecd.org/gov/ethics

govintegrity@oecd.org

 [#OECDintegrity](https://twitter.com/OECDintegrity)



ЛУЧШАЯ ПОЛИТИКА
ДЛЯ ЛУЧШЕЙ ЖИЗНИ