



РЕКОМЕНДАЦИИ СОВЕТА ПО ВОПРОСАМ ПУБЛИЧНОЙ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ

Неофициальный перевод

**Правовые
инструменты ОЭСР**



Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

Настоящий документ и любые содержащиеся в нем данные и карты не затрагивают статуса любых территорий и суверенитета над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

Данный документ предоставляется бесплатно. Он может воспроизводиться и распространяться бесплатно, не требуя дополнительных разрешений, при условии, что в него не внесены какие-либо изменения. Документ не может продаваться.

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>.

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, сделанную 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, сделанную 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

добропорядочность 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 [[С\(98\)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.

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;

b) 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.

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

a) 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;

b) 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;

c) установления четких и соразмерных процедур для того, чтобы содействовать предотвращению нарушений стандартов публичной добропорядочности и управлению случаями реального или потенциального конфликта интересов;

d) 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:

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:

a) 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;

b) привлечения соответствующих заинтересованных лиц к разработке, регулярному обновлению и внедрению в практику системы публичной добропорядочности;

c) 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;

d) 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:

a) 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;

b) 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;

c) разработки систем управления, которые способствуют установлению ответственности руководителей за выявление и минимизацию рисков для публичной добропорядочности.

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

a) 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;

b) 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.

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:

a) 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;

b) 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;

с) 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.

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;

с) 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;

с) формирования сложенных 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:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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.

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

- a) 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;
- b) 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, на жалобы или заявления, направленные компаниями, сотрудниками или иными лицами);
- c) обеспечения непредвзятого применения правоприменительными регуляторными органами законов и подзаконных актов (которые могут касаться публичных и частных организаций или физических лиц).

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:

- a) 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;

b) предоставления всем заинтересованным лицам – в том числе частному сектору, гражданскому обществу и отдельным лицам – доступа к участию в разработке и реализации публичной политики;

c) 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;

d) 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.