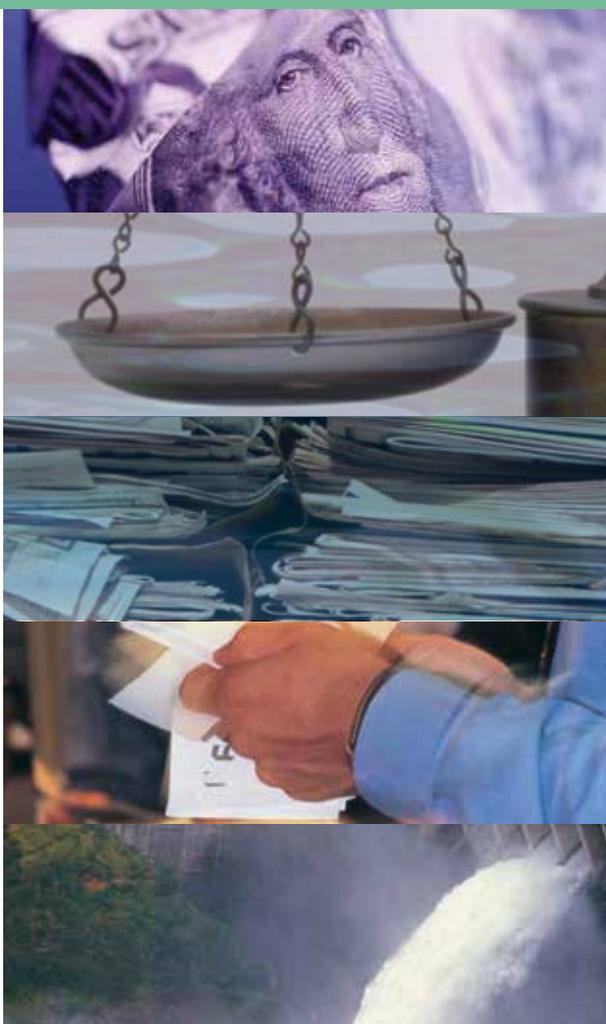




Учебное Посobie по Повышению Добропорядочности в Секторе Водного хозяйства



Учебное Пособие по Повышению Добропорядочности в Секторе Водного Хозяйства



Photo: Mats Lammersaad

Оглавление

Перечень использованных сокращений ___ 8

Предисловие: _____ 9

Учебное пособие по повышению
добропорядочности в секторе водного
хозяйства _____ 9

Введение:

Об учебном пособии по повышению
добропорядочности в секторе водного
хозяйства _____ 10

Модуль 1: Управление водными ресурсами _____ 11

Занятие 1:

Введение в ИУВР _____ 13

Занятие 2:

Введение в управление водными
ресурсами _____ 15

Занятие 3:

Институциональные структуры водного
хозяйства и водоснабжения _____ 19

Справочные материалы _____ 20

Модуль 2: Коррупция в секторе водного хозяйства _____ 21

Занятие 1:

Определение терминов и понятий _____ 23

Занятие 2:

Коррупция в секторе водного хозяйства:
Как и почему? _____ 25

Занятие 3:

Влияние и цена коррупции _____ 28

Занятие 4:

Движущие силы коррупции _____ 31

Справочные материалы _____ 34

Модуль 3: Определение коррупционных рисков _____ 35

Занятие 1:

Зачем давать оценку коррупционным
рискам? _____ 37

Занятие 2:

Использование структуры коррупционных
взаимодействий _____ 38

Занятие 3:

Картирование коррупционных рисков _____ 43

Справочные материалы _____ 52

Модуль 4: Антикоррупционные законы, учреждения и инструменты _____ 53

Занятие 1:

Правовые антикоррупционные документы _____ 55

Занятие 2:

Роль учреждений _____ 60

Справочные материалы _____ 63

Модуль 5: Прозрачность и доступность информации _____ 65

Занятие 1:
Прозрачность и доступность информации _____ 67

Занятие 2:
Прозрачность в развитии инфраструктуры водного хозяйства _____ 70

Занятие 3:
Свобода информации в действии _____ 76

Занятие 4: _____ 78
Принятие мер по повышению прозрачности и добропорядочности _____ 78

Справочные материалы _____ 80

Модуль 6: Подотчетность _____ 82

Занятие 1:
Понятия, коалиции, договора и договорные акты: в чем вообще заключается подотчетность? _____ 84

Занятие 2:
Усиление подотчетности: инструменты и действия _____ 87

Занятие 3: _____ 91
Максимальное применение подотчетности: деятельность граждан, высказывание мнения гражданами _____ 91
Справочные материалы _____ 93

Модуль 7: Добропорядочность в сфере интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) _____ 94

Занятие 1:
ИУВР и повышение добропорядочности в секторе водного хозяйства _____ 96

Занятие 2: _____ 99
Применение планирования в ИУВР и его реализация _____ 99

Справочные материалы _____ 105

Руководство координатора

Модуль 1:
УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ _____ 108

Модуль 2:
КОРРУПЦИЯ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА _____ 110

Модуль 3:
ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ _____ 113

Модуль 4:
АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ЗАКОНЫ, УЧРЕЖДЕНИЯ И ДОКУМЕНТЫ _____ 115

Модуль 5:
ПРОЗРАЧНОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ _____ 117

Модуль 6:
ПОДОТЧЕТНОСТЬ _____ 119

Модуль 7:
ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ В СФЕРЕ ИНТЕГРИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ (ИУВР) _____ 122

Приложения

Приложение I:
КУРС ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА _____ 127

Приложение II:
ЭФФЕКТИВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ НАВЫКИ _____ 129

Приложение III:
ВАРИАНТЫ УПРАЖНЕНИЙ _____ 130

Приложение IV:
ПЛАНИРОВАНИЕ КОРОТКИХ ОБУЧАЮЩИХ КУРСОВ _____ 132

Приложение V:
РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ РОЛЕВОЙ ИГРЫ _____ 141

Приложение VI:
ПОЛЕЗНЫЕ РЕСУРСЫ И САЙТЫ _____ 142

Перечень использованных сокращений

АБР	Азиатский банк развития	НПО	Неправительственная организация
АКОДАЛ	Колумбийская ассоциация санитарно-технических средств и методов охраны окружающей среды	НСВВЗ	Национальный совет водоснабжения и водоотведения Замбии
АСУДВР	Аннотированное сканирование уровня добропорядочности в сфере водных ресурсов	СВВУ	Правительственная коммунальная служба водоснабжения и водоотведения в крупных городах Уганды.
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
АУВБ	Агентство по управлению водными и земельными ресурсами водосборного бассейна (администрация речного бассейна)	ППТ	Презентация в программе Power Point
КУВБ	Комитет по управлению водными и земельными ресурсами водосборного бассейна	ТУ	Территориальное управление Департамента по вопросам охраны водного и лесного хозяйства
КоПР	Конвенция о правах ребенка	САДК	Сообщество развития юга Африки
ДОВЛХ	Департамент по вопросам охраны водного и лесного хозяйства (министерство водных ресурсов)	СМИВ	Стокгольмский международный институт воды
ВИЕС	Водная инициатива Европейского Союза	SWOT-анализ	Анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз
ОМК	Отчет о мировой коррупции	САДК	Сообщество развития юга Африки
ГВП	Глобальное водное партнерство	КПКООН	Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	ЮНЕСКО	Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры
МКПЧ	Международная комиссия по правам человека	ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
ИРС	Международный центр по вопросам водоснабжения и санитарии ИРС	ООН	Организация Объединенных Наций
ИВМИ	Международный институт управления водными ресурсами	ПРООН	Программа развития ООН
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами	ФУВР	Фонд ПРООН по управлению водными ресурсами в СМИВ
ПРК	Программа развития кечаматанов (округов)	СОДВХ	Сеть по обеспечению добропорядочности в водном хозяйстве
ОРЛ	Организация по развитию высокогорных районов Лесото	УВР	Управление водными ресурсами
ПВЛ	Проект водоснабжения высокогорных районов Лесото	ХПВВ	Услуги хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения
ЦРТ	Цели развития тысячелетия	УВ	Управление водоснабжения
МОСВР	Министерство охраны окружающей среды и водных ресурсов	ПУВ	Поставщик услуг водоснабжения
		ПВВ	Программа водоснабжения и водоотведения
		АВП	Ассоциация водопользователей
		ГНСВ	Группы наблюдения за состоянием вод

Предисловие:

Учебное пособие по повышению добропорядочности в секторе водного хозяйства



Добропорядочность и предотвращение коррупции – это те из немногих сфер управления водными ресурсами и водоснабжением, которым уделяют меньше всего внимания. Добропорядочность в сфере водных ресурсов либо не учитывают вообще, либо несистематически учитывают при разработке и внедрении интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР). Поскольку добропорядочность, подотчетность и предотвращение коррупции являются важнейшими показателями того, как осуществляется управление и распределение водных (также как и денежных) ресурсов и водоснабжения, эти принципы должны на систематической основе учитываться при реформировании и внедрении политики водопользования.

Прошедшие годы ознаменовались обнадеживающими знаками со стороны руководителей, практиков реализации программ развития и исследователей, которые все больше заостряют внимание на повышении добропорядочности в сфере водных ресурсов путем внедрения различных антикоррупционных мер. Важно и то, что повышение прозрачности, подотчетности и применение других мер по предотвращению коррупции представляют собой силу, с которой нельзя не считаться при организации борьбы с бедностью, а также для справедливого и эффективного выделения и распределения водных ресурсов и водоснабжения. Развитие добропорядочности и усиление подотчетности в учреждениях водоснабжения при осуществлении государственного и частного управления, а также при проведении экономических операций, представляют собой важный ресурс для более быстрого и менее затратного достижения странами Целей Развития Тысячелетия. При развитии добропорядочности в сфере водных ресурсов существует острая необходимость в наращивании потенциала как на политическом, так и на исполнительном уровнях в правительстве, частном секторе

и гражданском обществе. В процессе организации работы по развитию добропорядочности в сфере водных ресурсов в водном хозяйстве была выявлена огромная потребность в наращивании потенциала. В ответ на растущий спрос Фонд ПРООН по управлению водными ресурсами в СМИБ (ФУВР), международная сеть по наращиванию потенциала в водохозяйственном секторе «Cap-Net», университетская сеть «WaterNet», а также Сеть по обеспечению добропорядочности в водном хозяйстве (СОДВХ) образовали сообщество для разработки данных учебных материалов по повышению добропорядочности в секторе водного хозяйства. Хочу выразить благодарность сетям «Cap-Net» и «WaterNet», которые оказывали поддержку в этой работе с самого начала, а также СОДВХ, которая присоединилась к процессу в качестве партнера на более поздней стадии разработки учебного пособия.

Целью данного учебного пособия является развитие институционального потенциала и подготовка к внедрению изменений путем повышения образованности и создания условий для проведения работы по развитию добропорядочности, а также усилению прозрачности и подотчетности. Пособие предлагает концептуальное обоснование, примеры передового опыта и успешной реализации антикоррупционных мер.

Предполагается, что партнеры, создавшие это учебное пособие, будут стараться и в дальнейшем предоставлять возможности для профессионального обучения. Как бы то ни было, этот материал является «общественным благом», и мы настоятельно рекомендуем любой заинтересованной организации использовать данное учебное пособие в качестве базы для разработки обучающих программ на различных уровнях в разных странах и регионах.

Хокан Тропп,
руководитель Фонда ПРООН по управлению водными ресурсами в СМИБ

Выражение благодарности

Многие привнесли свой вклад в разработку данного учебного пособия и руководства координатора. Партнерство между ФУВР, сетями «Cap-Net», «WaterNet», а позже и с СОДВХ, оказалось очень плодотворным. Следует также выразить заслуженную благодарность Кису Линдертсу (Cap-Net), Дэвиду Лаву (WaterNet) и Маэлю Кастеллану (СОДВХ). Хокан Тропп (ФУВР) выступил в качестве руководителя команды. Выражаем признательность команде, разработавшей данное учебное пособие; первоначальный вариант этого пособия подготовили:

Майкл Хантке-Домас, Дамиан Индидж, Жан Яп, Гудвэлл Лунгу и Вероника Торрес, над окончательной версией работали Алана Поттер (ИРС), Мария Якобсон (ФУВР). Отдельная благодарность Льюису Йонкеру из Университета Западной Капской провинции за проведение семинара в Кейптауне для создания предварительных набросков учебных материалов, а также за проведение пробного обучающего курса в 2009 году. Также мы признательны Марии Якобсон за выполнение трудоемкой работы по редактированию материалов.

Введение:

Об Учебном Пособии по Повышению Добропорядочности в Секторе Водного Хозяйства

Настоящее учебное пособие разработано, чтобы помочь тем, кто занимается наращиванием потенциала в сфере разработки обучающих и учебно-образовательных программ по развитию добропорядочности в сфере водных ресурсов, методов их продвижения и более практического применения. Общей целью является развитие институционального потенциала и подготовка к внедрению изменений путем повышения образованности и принятия мер по повышению добропорядочности, прозрачности и борьбе с коррупцией в любой стране или регионе. Основными задачами обучения является предоставление:

1. Концептуального обоснования в области добропорядочности, подотчетности и противодействия коррупции в секторе водного хозяйства, их движущей силы и воздействия на водные ресурсы, а также снижение уровня бедности и устойчивое развитие;
2. Обзора инструментов и методик для продвижения принципов добропорядочности, прозрачности и подотчетности в сфере водных ресурсов, а также их применения в различных контекстах;
3. Примеров передового опыта в продвижении принципов добропорядочности, подотчетности и предотвращения коррупции в сфере водных ресурсов.

Целевая аудитория – это в основном менеджеры отрасли водного хозяйства, лица, занимающиеся наращиванием потенциала, органы контроля, надзора и регулирования, а также другие лица, ответственные за принятие решений в сфере водного хозяйства. Основное внимание уделяется теме добропорядочности, подотчетности и предотвращения коррупции применительно к водопользованию и освоению водных ресурсов в основном с помощью:

- Выделения и распределения водных ресурсов;
- Водоснабжения, водоотведения и других способов использования водных ресурсов;
- Водной инфраструктуры и процедур закупки.

Огромное преимущество разработанных учебных материалов состоит в возможности их гибкого применения, а также адаптации и «индивидуализации» для обучения конкретных групп, таких как органы контроля, надзора и регулирования водного хозяйства, менеджеры высшего, среднего и/или низшего звена в сфере водного хозяйства, работающих в государственном управлении водного хозяйства, ассоциации водопользователей и неправительственных организациях. Данные материалы могут быть также адаптированы для применения в конкретных географических областях и

фокусироваться на определенных задачах, например, водоснабжении, водной инфраструктуре и т.п. в конкретных странах и регионах.

Данное учебное пособие по повышению добропорядочности в секторе водного хозяйства было разработано с опорой на убеждения о том, что важно:

- Сосредоточить внимание на активных предупредительных мерах, а значит отдавать предпочтение скорее предупреждению, нежели устранению последствий;
- Подчеркнуть эволюцию влияния коррупции: бедные слои населения – это те, кто больше всех ощущает на себе влияние коррупции;
- Осознать, что с культурной точки зрения существуют разные интерпретации коррупции;
- Сосредоточить внимание на управлении водными ресурсами, но с привязкой к водоснабжению и другим способам использования воды, поскольку добропорядочность в сфере водных ресурсов являлась и продолжает представлять собой упущенное звено в интегрированном управлении водными ресурсами;
- Сделать акцент на необходимости приведения в действие и применения конкретных инструментов и методик для продвижения принципов подотчетности и прозрачности.

Учебное пособие состоит из трех частей:

1. Семь обучающих модулей (со вспомогательными презентациями в программе PowerPoint), которые раскрывают суть ряда вопросов, таких как азы добропорядочности в секторе водного хозяйства, какое отношение она имеет к управлению и интегрированному управлению водными ресурсами, какую роль играет коррупция в сфере водных ресурсов, что является ее движущей силой, и как с ней бороться;
2. Руководство координатора, в котором собрана более подробная и практическая информация о задачах и интерактивных методах обучения по каждому модулю, а также о том, как воплотить их в реальность;
3. Ряд приложений, в которых приведены практическое руководство по приобретению организационных навыков, варианты обучающих упражнений, конкретные шаги процесса организации обучающих курсов, а также полезные ссылки и интернет-ресурсы.

Все обучающие материалы по повышению добропорядочности в сфере водного хозяйства можно загрузить с веб-сайта: www.watergovernance.org

1

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Модуль 1: Управление водными ресурсами





Photo: Mats Lammers

Занятие 1:

Введение в ИУВР

Понятие интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) возникло в прошлом десятилетии в ответ на так называемый «кризис водоснабжения», широко распространившееся опасение о том, что запасы пресной воды находятся под угрозой из-за роста населения и повышающегося спроса на воду, а также усиления загрязнения. Решения о том, как охранять, управлять, использовать, распределять и сохранять водные ресурсы, являются управленческими решениями. Широко бытует мнение о том, что «кризис водоснабжения», по сути, является «кризисом управления».

Глобальное водное партнерство определяет ИУВР как процесс, который «способствует координированному освоению и рациональному использованию водных,

земельных и других связанных с ними ресурсов для того, чтобы в итоге максимально улучшить экономическое и социальное благосостояние на основании принципа справедливости и без ущерба устойчивому развитию жизненно важных экосистем».

Существует множество других определений, но все они включают в себя принципы справедливости, эффективности и экологической устойчивости.

ИУВР появилось после проведения Саммитов по проблемам Земли (в 1992г. и 2002г.), как результат рассмотрения проблематики устойчивого развития в 1980-х и 1990-х гг. (в особенности после доклада Брунтланн) в сочетании с Дублинскими принципами¹ (см. ниже).

Дублинские принципы

Принцип 1: Пресная вода - исчерпаемый и уязвимый ресурс, необходимый для поддержания жизни, развития и окружающей среды

Так как вода поддерживает жизнь, эффективное управление водными ресурсами требует холистического подхода, связывающего социальное и экономическое развитие с защитой природных экосистем. Эффективное управление связывает использование земельных и водных ресурсов на всей водосборной площади или на всем водоносном слое подземных вод.

Принцип 2: Освоение и рациональное использование водных ресурсов должны осуществляться с учетом подхода совместного участия, включающего пользователей, специалистов по планированию и представителей правительственных структур на всех уровнях

Подход, подразумевающий совместное участие, включает повышение осведомленности о ценности водных ресурсов среди представителей правительственных структур и населения в целом. Это значит, что решения принимаются на самом низком возможном уровне при условии проведения всесторонних консультаций с общественностью и участия пользователей в процессе планирования и реализации водохозяйственных проектов.

Принцип 3: Женщины играют ключевую роль в обеспечении, рациональном использовании и охране водных ресурсов

Такая ключевая роль женщин в качестве поставщиков и потребителей водных ресурсов, а также защитников бытовой среды, редко отражалась в институциональных мероприятиях по освоению и рациональному использованию водных ресурсов. Принятие и внедрение этого принципа требует, чтобы положительные политические меры учитывали особые нужды женщин, а также наделили женщин инструментами и полномочиями для участия в водохозяйственных программах на всех уровнях, включая принятие и реализацию решений, таким образом, как они сами решат.

Принцип 4: Вода имеет экономическую ценность во всех конкурирующих видах её использования и должна быть признана социально-экономическим товаром

В рамках этого принципа, прежде всего, важно признать основное право всех людей иметь доступ к чистой воде и нормальным санитарным условиям по приемлемым ценам. Отказ признать экономическую ценность воды в прошлом привел к расточительному и наносящему ущерб окружающей среде использованию водных ресурсов. Управление водой как экономическим товаром – важный способ достижения эффективного и равноправного водопользования, а также стимулирования экономии и охраны водных ресурсов.

¹ Данные принципы были согласованы в 1992 году на Международной конференции по вопросам водных ресурсов и окружающей среды в Дублине.

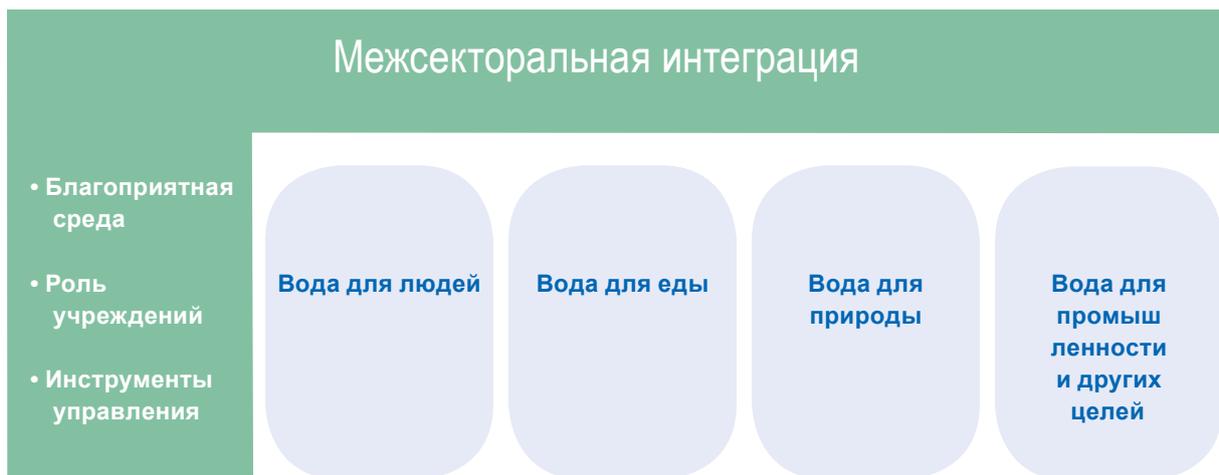
ИУВР - это процесс внедрения данных принципов. Как было отмечено И.Лентоном и Мюллером (2010г.), ИУВР предусматривает более широкий и системный подход к управлению водными ресурсами. Внедрение такого подхода может вызвать потребность в реформировании законодательной базы в области управления водными ресурсами, учреждений и регулирующих систем, а также наращивания потенциала на многих уровнях. Он ориентирован на более согласованное использование земельных и водных ресурсов, поверхностных и подземных вод, а также на вышестоящих и нижестоящих потребителей. ГВП (2000г.) предоставляет руководство по «причинам, задачам и способам реализации» ИУВР, полагая, что успешная реализация основывается на трех китах:

- Благоприятном законодательном и политическом климате
- Приемлемой институциональной структуре, состоящей из центральных, местных, специализированных речных, а также государственных/частных организаций, которая занимается выработкой управленческих мер для административных органов

- Наборе инструментов управления для сбора данных и информации, оценки доступности и потребностей в ресурсах, а также их распределения

Эти три основных элемента должны быть взаимосвязаны в различных секторах, как показано ниже.

Согласно Мориарти, Баттерворту и Бэтчелору (2004г.): «Суть ИУВР заключается в более тесном общении людей (специалистов и потребителей) между собой; в совместном планировании деятельности по ту сторону границ; в комплексном планировании как на уровне бассейна, так и на уровне сообщества. Немаловажно и то, что суть ИУВР заключается в информировании и общении; в тщательном планировании, основанном на здравом и широком понимании не только человеческих желаний и нужд, но и их возможностей, равно как и ограничений, налагаемых работой с исчерпаемым ресурсом».



Межсекторальная интеграция: пространство для ИУВР

Занятие 2:

Введение в управление водными ресурсами

Что такое управление?

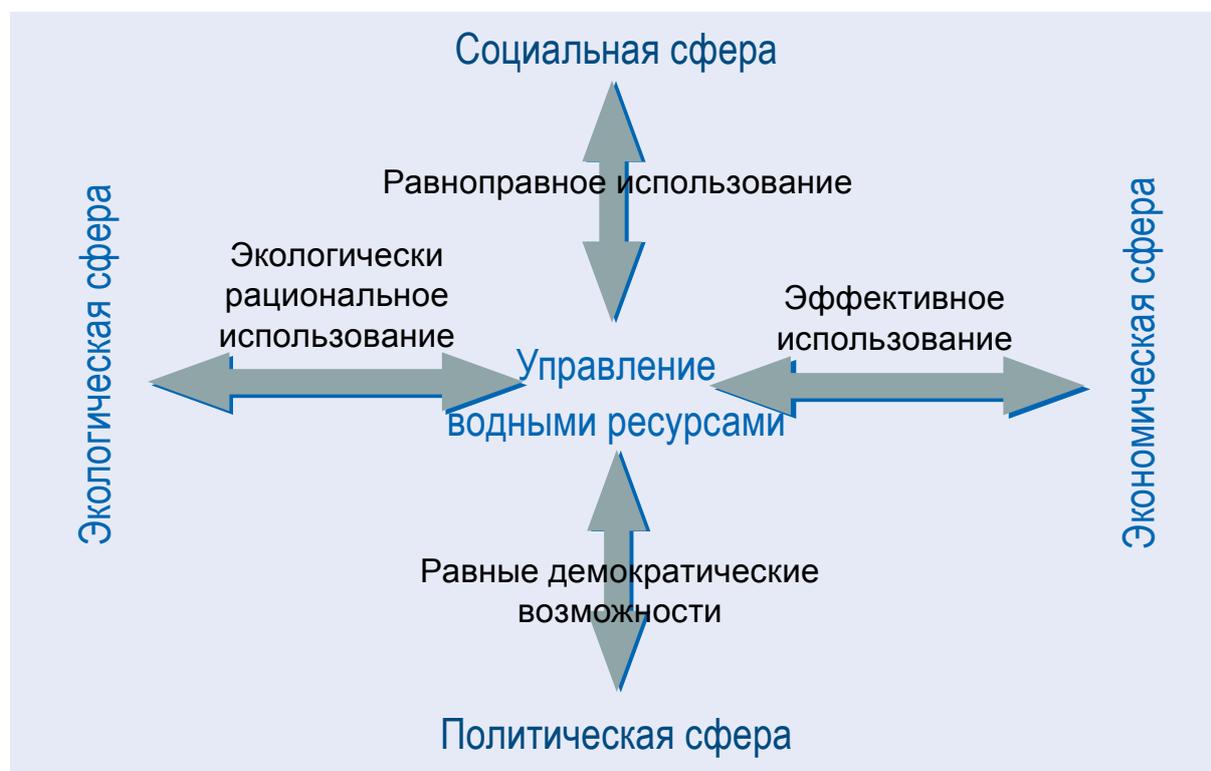
- Суть управления заключается в процедурах принятия и реализации решений.
- Это результат взаимодействия, взаимоотношений и связей между различными секторами (правительство, государственный сектор, частный сектор и гражданское общество), занятыми в сфере предоставления услуг.
- Процесс управления включает в себя принятие решений, проведение переговоров и установление соотношения сил между заинтересованными сторонами для того, чтобы определить, кто, что, когда и как получает.
- В процессе управления принимает участие гораздо больше игроков, а не только правительство; в него вовлечены многие заинтересованные стороны.
- В этом процессе могут участвовать все стороны, имеющие законный интерес в результатах процедуры принятия решений; однако то, кем является такая сторона, и насколько она влиятельна, определяет ее возможность влиять на результаты принятия какого-либо решения.
- Заинтересованными сторонами являются потребители, правительственные организации (такие как городские администрации), коммунальные службы, поставщики услуг, неправительственные и финансирующие организации, а также гражданское общество.

Элементы процесса управления

- Разработка политики.
- Основные и второстепенные нормативно-правовые акты.
- Регулирование и мониторинг.
- Планирование.
- Принятие решений.
- Контроль: мониторинг, надзор, приведение в исполнение и применение санкций.

Что такое эффективное управление?

- Эффективное управление подразумевает конструктивное сотрудничество между различными секторами, при котором результатом является:
 - эффективное использование ресурсов,
 - ответственное применение власти и
 - эффективное и экологически рациональное предоставление услуг.
- Эффективное управление имеет место тогда, когда заинтересованные стороны участвуют в процессе и сотрудничают с общей целью, применяя принципы прозрачности и подотчетности, для предоставления более качественного обслуживания, в котором нет места коррупции и злоупотреблению полномочиями, и которое осуществляется в рамках закона.



Четыре сферы управленческого процесса. Источник: Tropp 2005, UN World Water Development Report 2006

Что такое управление водными ресурсами?

- Управление водными ресурсами представляет собой широкий спектр политических, социальных, экологических, экономических и административных систем, предназначенных для регулирования развития и рационального использования водных ресурсов, а также предоставления услуг водоснабжения².
- Управление водными ресурсами представляет собой совокупность систем, которые задействованы в процессе принятия решений, касающихся рационального водопользования и предоставления услуг водоснабжения.
- И наконец, в процессе управления водными ресурсами определяется, кто получит какую воду, а также когда и каким образом.
- Системы управления водными ресурсами отражают политические и культурные реалии на национальном, региональном и местном уровнях.
- Эффективное управление водными ресурсами стремится к достижению равновесия между четырьмя сферами, как показано на предыдущем рисунке.

Сферы в управлении водными ресурсами

- Социальная сфера относится к равноправному использованию водных ресурсов.

- Экономическая сфера отражает эффективное водных ресурсов и их роль в общем экономическом росте.
- Сфера политических прав и возможностей ориентирована на предоставление заинтересованным сторонам в секторе водного хозяйства и гражданам в целом равных возможностей для оказания влияния на и осуществления мониторинга за демократическим политическим процессом и его результатами.
- Сфера экологической устойчивости показывает, что усовершенствование процесса управления позволяет более рационально использовать водные ресурсы для сохранения экосистем.

Компоненты процесса управления водными ресурсами:

- Политические и законодательные структуры, которые охраняют водные ресурсы и обеспечивают водоснабжение для социального и экономического развития.
- Учреждения управления водными ресурсами, которые способствуют прозрачному и ответственному участию всех заинтересованных сторон.
- Механизмы и правила принятия решений, с помощью которых достигается ответственное применение политической власти, оптимальное использование ресурсов, устойчивое развитие и экологическая устойчивость.

Принципы эффективного управления водными ресурсами

Прозрачность

- Под прозрачностью подразумеваются все средства для предоставления гражданам доступа к информации и их понимание механизмов принятия решений.
- Обеспечение прозрачности, добропорядочности и подотчетности в ИУВР является фундаментальным для создания мирной и безопасной структуры управления для его реализации.

Подотчетность

- Эффективный управленческий процесс и разумно функционирующие учреждения играют важную роль для повышения подотчетности. Подотчетность подразумевает, что человек или учреждение отвечают за свои собственные действия. Она требует, чтобы граждане, общественные организации и представители частного бизнеса были способны тщательно проверять предпринятые лидерами, государственными учреждениями и правительствами действия и принятые ими решения и привлекать их к ответственности за то, что они сделали или не сделали.

Участие

- Участие предполагает, что все заинтересованные стороны, в том числе обездоленные и ограниченные в ресурсах группы, в значительной степени вовлекаются в процесс принятия решений касательно того, как использовать, охранять, управлять или распределять водные ресурсы.
- ИУВР может быть успешно реализовано только тогда, когда все заинтересованные стороны, в том числе обездоленные и ограниченные в ресурсах группы, смогут быть в значительной степени вовлечены в процесс.
- Правительства должны поддерживать участие всех заинтересованных сторон.
- Законодательство должно не только предоставлять общественности и другим заинтересованным сторонам право участвовать в процессе ведения водного хозяйства, но и способствовать их участию в законодательных органах посредством поощрительных программ, а также предоставлять свободный доступ к информации.
- Такие принципы могут обеспечить более глубокое понимание обществом процесса управления водными ресурсами.

² Tropp, H., 2007

Доступность правосудия

- Эффективное управление водными ресурсами, способствующее внедрению принципов ИУВР, должно обеспечить базовую структуру, в которой каждый имеет доступ к водным ресурсам, что возможно осуществить, сделав правосудие доступным.
- На практике это значит, что в правовой системе должны быть предусмотрены решения, которые позволят всем потребителям требовать предоставления им их прав от тех, кто несет за это ответственность. Для этого необходимо иметь не только эффективную правовую систему, но и отлаженно работающие учреждения.

Реагирование

- Реагирование относится к тому, насколько эффективно лидеры и государственные организации учитывают потребности граждан, и насколько они способны защищать их права.
- На повестку дня в управлении водными ресурсами в отношении реагирования могут быть поставлены следующие вопросы: права человека, равноправие полов, политика, ориентированная на проблемы малоимущих, борьба с коррупцией, добропорядочность и нормативно-правовое равноправие.

Факторы, способствующие эффективному управлению водными ресурсами

Эффективное управление водными ресурсами и водоснабжением требует более широкого и хорошо организованного участия гражданского общества, в том числе и средств массовой информации. Правительства не в состоянии разрешить эти проблемы самостоятельно. Работать с гражданским обществом, куда может входить и местный частный сектор, просто обязательно.

Для более эффективного управления водными ресурсами необходимо создать благоприятную среду, которая будет поддерживать инициативы частного и государственного секторов, соответствующие социальным, экономическим и культурным условиям общества. Не существует единой правильной модели для компетентного управления водными ресурсами. Однако есть несколько основных принципов и желательных характеристик, которые способствуют повышению производительности. Эти принципы и характеристики перечислены ниже.³

Благоприятная среда для эффективного управления водными ресурсами является:

Открытой и прозрачной:

- Учреждения должны работать открыто;
- Использование простого и понятного языка для того, чтобы воспитать в обществе доверие и уверенность в бюрократических структурах, свойственных учреждениям водного хозяйства;
- Все политические решения должны приниматься с учетом принципа прозрачности, так чтобы все – и задействованные стороны, и незадействованные – могли с легкостью отслеживать процесс принятия решений.

Всесторонней и коммуникативной:

- Качество, релевантность и эффективность правительственной политики зависит от ее способности обеспечивать широкое участие во всей политической цепочке, начиная с планирования и заканчивая фактическим предоставлением услуг;
- Повышение степени участия значит достижение лучших результатов и более эффективное управление.

Последовательной и целостной:

- Управление водными ресурсами должно повысить эффективность ИУВР, а процесс принятия решений должен проходить внутри интегрированной структуры;
- Необходимо обеспечить как горизонтальный диалог (между заинтересованными сторонами одного уровня, например межсекторальное сотрудничество), так и вертикальный (между заинтересованными сторонами на уровне общин, районов, бассейнов и государств);
- Учреждения, имеющие отношение к водопользованию, должны учитывать все способы потребления и всех потребителей в традиционном секторе водопользования, а также их влияние на всех других потенциально взаимосвязанных потребителей и секторы;
- Политическое руководство и ответственность организаций на всех уровнях являются основными компонентами единого подхода в комплексной системе.

Равноправной и этичной:

- Необходимо обеспечить равноправие между и внутри различных заинтересованных групп, заинтересованных сторон и электората потребителей на протяжении всего процесса разработки и реализации политики;
- Важно, чтобы управление водными ресурсами устойчиво базировалось на этических принципах общества, в котором оно функционирует, и проводилось в рамках закона;
- Нормативно-правовая база должна быть справедливой и беспристрастной.

Подотчетной:

- Лица, принимающие решения, и поставщики услуг должны нести ответственность за свои решения и услуги;
- Необходимо установить подотчетность всех заинтересованных сторон, принимающих участие в процессах формирования политики и принятия решений;

³ Rogers and Hall, 2003

- Лица, принимающие решения в правительстве, частном секторе и гражданских организациях, отчитываются как перед обществом, так и перед институциональными заинтересованными сторонами;

Эффективной:

- Необходимо учесть все виды эффективности: экономическую, политическую, социальную и экологическую.

Быстро реагирующей:

- Способность к реагированию требует, чтобы политика реализовывалась пропорционально, а решения принимались на наиболее подходящем уровне;
- Важно, чтобы политика основывалась на принципах поощрения, чтобы, следуя такой политике, обеспечивалось достижение четкой социальной и экономической выгоды;
- Учреждения также должны создаваться с учетом долгосрочного использования природных ресурсов для того, чтобы они могли послужить не только настоящим, но и будущим потребителям водных ресурсов и услуг водоснабжения.

Рациональной:

- Учреждения также должны создаваться с учетом долгосрочного использования природных ресурсов для того, чтобы они могли послужить не только настоящим, но и будущим потребителям водных ресурсов и услуг водоснабжения.

Управление водными ресурсами и добропорядочность

Методы ИУВР образуют четкую связь между управлением ресурсами и функциями водоснабжения, что отличается от традиционного фрагментированного и разбитого на секторы подхода к вопросу водных ресурсов. Разным странам придется определить и разработать свои собственные инструменты или средства управления, приспособленные к локальным условиям, местной культуре и социальным ценностям.

Эффективное управление включает элементы участия, прозрачности и подотчетности. Например, предоставление возможности активнее участвовать в общественных делах позволяет привлекать большее число действующих лиц на различных уровнях, начиная с консультативного и заканчивая уровнем принятия решений. Прозрачность является существенным инструментом борьбы с коррупцией, воодушевленной идеей о том, что общественные дела являются не чем иным, как достоянием общественности. И наконец, подотчетность предполагает ответственность должностных лиц органов государственной власти за уклонение от выполнения своих обязанностей.

Подотчетность и участие являются инструментами обеспечения прозрачности, честности/добропорядочности и снижения уровня коррупции. Все эти концепции вместе взятые являются ключевыми элементами эффективного управления.

Они также могут повысить качество услуг по водоснабжению и водоотведению, а также улучшить инфраструктуру и услуги по закупкам. К тому же, эффективное управление базируется на принципах равноправия, эффективности, участия, децентрализации, интеграции, прозрачности и подотчетности.

Реформы, направленные на внедрение ИУВР, являются одновременно вызовом и возможностью для воспитания добропорядочности в секторе водного хозяйства. Эти реформы способны открыть пути к более активному участию и образованию новых институциональных механизмов. ИУВР вводит новые формы управления, новый опыт и процедуры. Переход к ИУВР может открыть уникальную возможность для направления правительств по пути повышения прозрачности и подотчетности в их администрации.

Однако увеличение количества взаимосвязей между действующими лицами может также привести к повышению вероятности принятия нечестных решений. Тогда возникает вопрос: каким образом достигается добропорядочность и подотчетность в ходе реализации ИУВР?

Ответом на этот вопрос является включение дополнительного принципа ИУВР: потребность в добропорядочности при управлении водными ресурсами. Задачей является выявление и применение мер, ориентированных на добропорядочность и подотчетность в процессе ведения водного хозяйства.

Наращивание потенциала является важной движущей силой при разработке и внедрении реформ в области водного хозяйства. Это также дает возможность правительствам, гражданскому обществу и частному сектору применять меры по повышению уровня добропорядочности и подотчетности.

Тема для размышления

Системы управления должны позволить всем заинтересованным сторонам активно принимать участие в разрешении растущих проблем в сфере водного хозяйства.

Это не будет ни посильным, ни эффективным при отсутствии прозрачности.

Тезис

Движение в направлении ИУВР есть движение в направлении повышения добропорядочности в секторе водных ресурсов. Эти понятия являются противоположными сторонами одной медали, поскольку ИУВР является исходной точкой развития добропорядочности в секторе водных ресурсов, а добропорядочность в секторе водных ресурсов является исходной точкой для ИУВР.

Занятие 3:

Институциональные структуры водного хозяйства и водоснабжения

Усиление подотчетности и прозрачности в учреждениях:

- Учреждения в секторе водного хозяйства обычно работают независимо и редко сотрудничают друг с другом. Это является одной из проблем для ИУВР и противодействия коррупции в секторе водного хозяйства. Необходимо повышать уровень информированности и наращивать потенциал внутри учреждений, чтобы они смогли работать вместе более эффективно для достижения общего видения и целей в отношении равноправного, устойчивого и эффективного ведения водного хозяйства и предоставления услуг.
- Всем учреждениям необходимы механизмы и системы, которые бы принимали во внимание мнение граждан/потребителей при планировании, распределении, регулировании, управлении и предоставлении водных ресурсов и услуг водоснабжения.
- Эффективное управление водными ресурсами имеет ключевое значение для внедрения ИУВР. Проблемы рационального использования и управления выходят за рамки технических задач. Часто требуется проведение институциональных реформ для формирования правильной политики, создания жизнеспособных политических институтов, работоспособных финансовых механизмов и самоуправляемых автономных систем. Учреждения часто привязаны к централизованной системе с фрагментированным подсекторальным подходом к ведению водного хозяйства. Местным учреждениям то и дело не хватает мощности. Политическим лидерам не хватает информированности в вопросах водных ресурсов, в результате чего они придают им слишком мало значения.
- Определение четких и ясных ролей и обязанностей между учреждениями и внутри них является ключевым аспектом реформирования сектора водных ресурсов. Эти реформы имеют потенциал для предотвращения коррупции, но могут также и ухудшить положение, если будут применены неверно. Новые организации и новые взаимоотношения между организациями могут создать новые возможности для появления коррупции. Регулирующие органы играют ключевую роль, и такое положение становится все более и более распространенным. Однако хороший регулятивный подход не всегда обеспечивает эффективное регулирование. Важным является четкое распределение функций правительства, например, как поставщика услуг и как регулирующего органа власти, которые гарантируют, что эти услуги предоставляются должным образом. Однако эффективные системы регулирования требуют как потенциала для регулирования, так и политической воли для обеспечения соответствия законодательным нормам. Слабая система регулирования приводит к ухудшению производительности, становится причиной неудовлетворительного управления, приобретения негативного опыта и неэффективного обслуживания.
- Поставщиков услуг водоснабжения должны контролировать власти, ответственные за услуги водоснабжения, например местные администрации и регулирующие государственные органы. Если эти роли смешиваются, может возникнуть коррупция.⁴

Пример: Южная Африка

В некоторых странах функции формирования политики и регулирования были отделены от исполнительной функции (обеспечения) для повышения подотчетности и укрепления регулирующего надзора в секторе водного хозяйства. Такой подход уместен как на государственном, так и на местном правительственном уровне. В Южной Африке узаконили и внедрили такое разделение на местном правительственном уровне.

Однако, на государственном уровне Департамент по Вопросам Охраны Водного и Лесного Хозяйства (ДОВЛХ) все так же отвечает как за развитие и работу сектора сырой воды (включая тарифообразование), так и за регулирование сектора водных ресурсов. Впоследствии Департамент обвинили в том, что он одновременно выполняет и роль «игрока», и роль «судьи».

⁴ Butterworth and Potter, 2010

Справочные материалы

Butterworth, J and Potter, A (2010). Strengthening Accountability and Transparency in Institutions. Unpublished section of the revision of an IRC Thematic Overview Paper.

Global Water Partnership (2000). Integrated Water Resources Management. TAC Background Papers No.4, Global Water Partnership, Technical Advisory Committee, Stockholm, Sweden. Available at: <http://www.gwpforum.org/servlet/PSP?iNodeID=215&itemId=24> Heath, T. (2010). Pragmatic but Principled: Background Report on IWRM. Cranfield University and WASUP.

Ilenton, R. and Muller, M. (2010) Integrated Water Resources Management in Practice Better Water Management for Development. Global Water Partnership. Earthscan. London Sterling. Available <http://www.earthscan.co.uk/?tabid=49405>

Moriarty, P., Butterworth, J. and Batchelor, C. (2004) Integrated Water Resources Management and the domestic water and sanitation sub-sector. Thematic Overview Paper, IRC International Water and Sanitation Centre

Rogers, P. & Hall, A. (2003). Effective Water Governance. TEC Report No. 7, Global Water Partnership, Stockholm

Tropp H. (2005) UN World Water Development Report 2006

Tropp, H. (2007) Water governance: trends and needs for new capacity development, Water Policy 9 Supplement 2 19–30

Дополнительные материалы

Статьи по теме управления на веб-сайте Группы планирования развития при Университетском колледже Лондона (ГПП) <http://www.ucl.ac.uk/dpu/pui/publications/index.html>, на веб-сайте Группы управления водными ресурсами Брэдфордского университета <http://splash.bradford.ac.uk/>

home/, а также на сайте Всемирного Банка: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTWAT/0,,contentMDK:22047742~menuPK:5293061~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:4602123,00.html>



2

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Модуль 2: Коррупция в секторе водного хозяйства





Photo: Q

Занятие 1:

Определение терминов и понятий

Добропорядочность, прозрачность и подотчетность

Добропорядочность: Это понятие является синонимом честности и заключается в необходимости представителей государственного и частного секторов, равно как и гражданского общества, добросовестно выполнять свои функции и противостоять коррупции. Она требует, чтобы те, кто занимают должности в государственном аппарате или частном бизнесе, не связывали себя никакими финансовыми или иными обязательствами с лицами или организациями, которые могут повлиять на их способность выполнять возложенные на них обязанности.

Прозрачность: Это понятие относится к открытости и доступности информации для общественности, чтобы

граждане могли понимать, как принимаются решения, которые оказывают на них влияние, и располагали информацией о стандартных действиях должностных лиц, на которые они могут рассчитывать.

Подотчетность: Это понятие относится к демократическому принципу, согласно которому избранные должностные лица и государственные чиновники должны нести ответственность за свои действия и отвечать за них перед теми, кому они служат. Сюда относятся политическая, административная и финансовая сферы.

Источник: Сеть по обеспечению добропорядочности в водном хозяйстве (СОДВХ) «Словарь специальных терминов и акронимов, часто используемых в управлении водными ресурсами» (Glossary and acronyms frequently used in water governance)

Определение и разбор понятия коррупция

Слово «коррупция» происходит от латинского слова «*corruptus*», что значит «испорченный». Однако коррупция не обязательно влечет за собой нарушение закона. На деле правовая система во многих коррумпированных обществах имеет довольно много изъянов. Коррупция заключается в нарушении социально устоявшихся ожиданий надлежащего поведения, и именно поэтому культурный подход является настолько важным.

Коррупция является обменом либо экономическими, либо социальными ресурсами. Экономическая коррупция предполагает обмен физическим товаром, например денежной наличностью, должностями и материальными благами, в то время как социальная коррупция также включает обмен покровительством, социальным признанием и властью, которые не могут быть явно выражены в материальном эквиваленте.

Коррупция имеет место не только в государственном секторе, она также появляется в неправительственных организациях и частном бизнесе. Фальсификация показаний счетчиков воды, например, является одинаково коррумпированным опытом, когда происходит в частной компании по водоснабжению, как если бы такая практика имела место на государственном коммунальном предприятии.

Соответственно, мировая коалиция против коррупции «Transparency International» использует более широкое определение коррупции: **«Коррупция – это злоупотребление предоставленными полномочиями с целью получения личной выгоды».**

Полезным является разграничение между «большой»

и «малой» коррупцией, которое указывает на отличия в масштабах и частоте совершения коррупционных действий.

«Большая» коррупция охватывает наивысшие уровни государственной власти и искажает их основные функции. Обычно она имеет место не так часто, но в этом случае выплачиваются большие суммы в качестве откатов, к примеру, при проведении процедуры закупки для широкомасштабных проектов капитального строительства и при покупке оборудования и материалов.

«Малая» коррупция предполагает обмен малыми суммами денег, оказание незначительного покровительства или назначение на нижестоящие должности друзей и родственников. В противоположность «большой» коррупции, «малая» происходит гораздо чаще и задействует более мелкие суммы денег или менее значительное покровительство. Обычными примерами является дебиюрократизация в секторе водозабора пластовой воды или контроль подключений жилищных хозяйств к коммунальному водопроводу. Не смотря на то, что «малая» коррупция связана с очень малыми суммами, частота проведения таких операций показывает, что суммарные размеры могут быть очень большими.

В то время как «малая» коррупция в основном применяется на уровне предоставления услуг (микроуровень), «большая» коррупция возникает на макроуровне, т.е. открытом только для избранных лиц. На этом уровне контролируется определенная информация, решения и договора, где фигурируют гораздо более крупные суммы, а решения влияют на большую часть населения.

Источник: Stålgren, P, 2006

Распространенные формы коррупции

- **Взятничество:**
Будучи, вероятно, наиболее распространенной формой коррупции, взятничество является передачей благ в какой-либо форме для того, чтобы ненадлежащим образом повлиять на какое-либо действие или решение в пользу получателя или выгодоприобретателя.
- **Сговор/соучастие:**
Договоренность между двумя или более сторонами, направленная на достижение дурной цели, в том числе оказание неправомерного влияния на действия другой стороны. Наиболее распространенной формой сговора является ситуация, когда участники торгов договариваются между собой о ценах и о том, «кто должен победить». Такая ситуация может как подразумевать дачу взятки государственным служащим, чтобы они «закрыли глаза» на такие действия, а может и нет.
- **Противоправное применение и хищение:**
Завладение или превращение денег, имущества или других ценностей в капитал с целью получения личной выгоды. Эта форма может включать перемещение государственных средств на чей-либо собственный банковский счет или кражу оборудования со склада предприятия.
- **Мошенничество:**
Использование вводящей в заблуждение информации для того, чтобы побудить кого-то передать деньги или имущество, например, заведомо представляя неверное количество людей, которые нуждаются в определенных услугах.
- **Шантаж:**
Шантаж подразумевает принудительное стимулирование, такое как использование угрозы насилия или раскрытие дискредитирующей информации с целью склонения к сотрудничеству.
- **Произвол:**
Злоупотребление положением для получения личной выгоды, но без внешних побудительных причин или шантажа. Схемы таких действий обычно ассоциируются с государственными чиновниками, у которых появляются широкие возможности действовать по собственному усмотрению. Эта форма, в случае нехватки воды, может подразумевать предпочтительное обслуживание определенных районов.
- **Протезирование, кумовство и блат:**
Такие действия руководствуются не прямым личным интересом коррумпированного лица, но в некотором роде менее осязаемой принадлежностью, например, способствование интересам семьи (кумовство), политической партии или этнической, религиозной или другой общины. Такая практика часто имеет место при приеме на работу и продвижении по карьерной лестнице служащих. Также она может принимать форму строительства новой системы водоснабжения «для избранных».
- **«Приватизация» государства:**
Ситуация, в которой влиятельные лица, учреждения, компании на территории страны или за ее пределами прибегают к коррупции для формирования политики, правовой обстановки и экономики целых государств, преследуя собственные интересы.¹

Другие варианты определений смотрите в глоссарии, подготовленном мировой коалицией против коррупции «Transparency International» под названием «Простой и понятный справочник антикоррупционных терминов» (Anti-Corruption Plain Language Guide).

¹ Transparency International, The Anti-Corruption Plain Language Guide, 2009

Занятие 2:

Коррупция в секторе водного хозяйства: Как и почему?

Маловероятно, что в Африке к югу от Сахары 44% стран достигнут ЦРТ по обеспечению питьевой водой до 2015 года, а 85% стран – по обеспечению водоотведения и санитарии. По оценкам Всемирного Банка 20-40% денежных средств для финансирования водохозяйственного сектора теряются в результате недобросовестных действий.² Этот факт повлияет на достижение ЦРТ во всем мире.

Коррупция в секторе водного хозяйства проявляется в различных формах, а ее масштабы варьируются в зависимости от типов водопользования, правительственных структур, а так же представлений и принципов вовлеченных действующих лиц. Характерными примерами коррупции является фальсификация показаний расходомеров, неправильный выбор места для бурения скважин или точек забора воды для орошения, сговор и протектирование в процессе государственных закупок и кумовство при распределении государственных должностей. Наблюдатели в секторе водного хозяйства отмечают, что 20-70% ресурсов можно было бы сэкономить, если бы удалось увеличить прозрачность и искоренить коррупцию.³

Недостаток добросовестности и подотчетности не является специфической чертой той или иной страны или региона. Сектору водного хозяйства присущи особые черты, которые делают его уязвимым для неэтичных действий, к примеру, большие монополии, высокий уровень привлечения государственного сектора и широкомасштабное строительство; эти черты являются схожими по всему миру.

Эти черты присущи не только сектору водного хозяйства, но в отличие от многих других секторов пренебрежение добропорядочностью в водном хозяйстве прямо отражается на здоровье и уровне жизни людей, а, следовательно, требует особого внимания.

Различные виды организаций, в том числе государственные, частные и некоммерческие, могут поддаваться влиянию коррупции. Коррупция процветает в ситуациях, когда множественные и сложные правила и неограниченная свобода действий при принятии официальных решений скрывает расходы от глаз общественности.

Ситуации, когда кто-то является монополистом на какой-либо товар или услугу, и в случае, если имеет место свобода действий при принятии решений относительно того, получат ли другие этот товар или услугу и в каком объеме, а подотчетность и прозрачность процесса принятия решений отсутствуют, обычно заканчиваются тем, что должностные лица поддаются коррупции. Это одинаково характерно для государственного, частного и некоммерческого секторов, а также для богатых и бедных стран.⁵ Разделение форм власти, представление счетов и балансов, прозрачность, эффективная система правосудия, четко определенные роли, обязанности и правила – все это ведет к снижению вероятности возникновения коррупции. Демократическая культура, в которой существует настоящая конкуренция за получение проектов в секторе водного хозяйства, а также эффективные системы управления, в которых люди (сотрудники, клиенты, наблюдатели) имеют право на получение информации и право на компенсацию, облегчает задачу выявления коррумпированных сторон и препятствования ее распространению.

Тема для размышления

Чтобы достичь Целей Развития Тысячелетия, нам необходимо больше ресурсов, или эта проблема заключается в более честном и эффективном их использовании; или и то, и другое?

Эстаче и Коуасси в ходе проведения исследования коммунальных предприятий водоснабжения сравнили продуктивность 21 коммунального предприятия водоснабжения в Африке и выяснили, что более двух третьих эксплуатационных расходов этих компаний возникают в результате коррупции.⁴ С этой точки зрения эффективное управление и прозрачность могут позволить высвободить большую часть ресурсов, необходимых для достижения Целей Развития Тысячелетия. Возможно, честное и эффективное использование ресурсов, а не использование большего количества ресурсов, и является выходом для достижения ЦРТ в том, что касается рационального водопользования и непрерывного предоставления услуг водоотведения, которые получают бедные слои населения. В ситуации, когда все больше ресурсов становятся доступными для достижения ЦРТ в том, что касается водопользования и водоотведения, просто необходимо предотвратить произвол и мудро использовать средства.

«Формула коррупции» Клитгаарда

$K = M + C - П$
Коррупция равна Монополия плюс Свобода действий минус Подотчетность

² Stålgren, P, 2006

³ Shardt, Stravato and Dietvorst, 2006

⁴ Estache and Kouassi, 2002

⁵ Klitgaard, MacLean-Abaroa and Parris, 2000

Для сектора водного хозяйства характерен ряд факторов, которые повышают вероятность коррупции. Эти факторы включают в себя:

- Широкомасштабное строительство и монополии.
- Высокую степень привлечения государственного сектора.
- Техническую сложность, которая снижает общественную прозрачность и приводит к асимметрии информации.
- Высокий спрос на услуги водоснабжения, что усиливает влияние положения поставщиков услуг и способствует взяточничеству.
- Частоту взаимодействий между поставщиками услуг и потребителями, что благоприятствует развитию атмосферы произвола в действиях.⁶

В Глобальном отчете о коррупции за 2008г. мировая коалиция против коррупции «Transparency International» (TI) выделяет четыре подсектора водного хозяйства, на которых строится анализ коррупции.

В секторе **управления водными ресурсами (УВР)** центральной движущей силой коррупции является сильное влияние могущественной элиты на государство. Обычно это та сфера, в которой в игру вступают обширные экономические интересы в таких отраслях, как горнодобывающая промышленность, туризм, лесное хозяйство, промышленность, водоснабжение и водоотведение и окружающая среда.

В секторе **хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения (ХПВВ)** ключевой движущей силой являются монополистические структуры и крупные капитальные вложения в инфраструктуру. Другими словами, количество денег, необходимых для предоставления услуг, настолько велико, что коррупции «есть где разгуляться».

Орошение в сельском хозяйстве является еще одним подсектором, который подвержен коррупционным действиям. Интерес к производству продуктов питания колоссален, а вода является неотъемлемым элементом выращивания сельскохозяйственных культур. Орошение обычно имеет место в проектах, которые распространяются на несколько фермерских хозяйств или компаний, что усложняет задачу контроля. Кроме того проекты по орошению требуют опыта в их обслуживании. Нормативно-правовая база в отношении орошения также недостаточно проработана, что в избытке создает возможности вывода денег для «сильных мира сего».

Гидроэнергетика, или производство электричества путем пропускания воды через турбины, является еще одним подсектором с обширными возможностями для коррупции. Такой вид коррупции чаще всего основывается на больших инвестициях и чрезвычайно сложных инженерных проектах.

В одной из глав Глобального отчета о коррупции за 2008г., Льюис и Лентон разделяют коррупцию в водопользовании на три основные сферы:

- Коррупция, связанная с выделением и распределением воды, включающая взятки за получение разрешений на водопользование и укрывательство злоупотребления водными ресурсами; покровительство или оказание воздействия на политическую власть с целью повлиять на принимаемые решения по вопросу территориального перераспределения водных ресурсов; а также выделение ресурсов в пользу определенных интересов в обмен на деньги или политическую поддержку.
- Коррупция, связанная с загрязнением воды, включая дачу взятки должностным лицам контрольно-надзорных органов, чтобы они скрывали факты загрязнения или искажали результаты экологической экспертизы; а также оказание воздействия на политическую власть или дача взяток для снятия запрета на вырубку лесов на водосборных площадях.
- Коррупция, связанная с гражданским строительством и менеджментом, в том числе предложение нечестной цены и сговоры среди подрядчиков, расхищение средств, выделенных для УВР, «покупка» должностей и продвижение по карьерной лестнице среди бюрократии в УВР, а также благоприятствование строительству обширных инфраструктурных проектов в ущерб другим вариантам в результате коррупционных возможностей политических деятелей.

Ниже представлена детализированная таблица для определения различных видов коррупции в разных секторах общества и внутри подсекторов водного хозяйства. Таблица подчеркивает сходные черты и отличия различных видов коррупции внутри сектора водопользования, хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения, производства гидроэлектроэнергии, орошения и подсектора извлечения подземной воды.

Тип коррупционных отношений «государство-государство» относится к коррупционным взаимоотношениям между государственными учреждениями или отдельными представителями этих учреждений; тип «государство – частный сектор» относится к коррупционным взаимоотношениям между государственными учреждениями или отдельными представителями этих учреждений и компаниями частного сектора или их представителями; а тип «государство – потребитель» относится к коррупционным взаимоотношениям между государственными учреждениями или отдельными представителями этих учреждений и потребителями.

⁶ Stålgren, P. 2006

Структура коррупции в подсекторах сектора водного хозяйства

ХПВВ	УВР	Гидроэнергетика	Орошение	Извлечение подземной воды
<p>- Межведомственный створ при выборе и утверждении проектов в секторе водного хозяйства</p> <p>- Взаимочисленность чтобы замолчать разоблачение створа с подрядчиками</p> <p>- Взаимочисленность за недосмотр при проведении контроля и наблюдения за городской трубопроводной сетью резиденций государственных деятелей</p> <p>- Взяты за продвижение по карьерной лестнице, назначение на должности и переводы внутри органов государственного управления</p>	<p>- Межведомственный створ с целью сокрытия факта загрязнения водных ресурсов</p> <p>- Взяты за получение разрешений на водопользование</p> <p>- Взяты за замалчивание створов с частными подрядчиками, касающихся «права на загрязнение»</p> <p>- Взяты за продвижение по карьерной лестнице, назначение на должности и переводы внутри органов государственного управления</p>	<p>- Взяты за замалчивание створов с подрядчиками</p> <p>- Взяты за сокрытие расхищения должностными лицами государственного имущества для личного использования</p> <p>- Взяты за продвижение по карьерной лестнице, назначение на должности и переводы внутри органов государственного управления</p>	<p>- Коррупция с целью повлиять на выбор расположения мест проживания должностных лиц</p> <p>- Взяты за продвижение по карьерной лестнице, назначение на должности и переводы внутри органов государственного управления</p>	<p>- Оказание влияния на выбор расположения в пользу мест проживания должностных лиц</p> <p>- Взяты за получение разрешений на бурение скважин</p> <p>- Взяты за продвижение по карьерной лестнице, назначение на должности и переводы внутри органов государственного управления</p>
<p>- Створ в сфере государственных закупок</p> <p>- Откаты за предоставление государственных заказов на широкомасштабные контракты</p> <p>- Откаты за принятие счетов, цифры в которых завышены (стоимость единицы товара и количество материала)</p> <p>- Благоприятствование подрядчикам, которые проводят строительство водного объекта в общественной зоне, где расположен о место проживания должностного лица</p> <p>- Коррупция с целью манипулирования информацией для органов аудита</p>	<p>- Откаты должностным лицам контрольно-надзорных органов за сокрытие факта загрязнения водных ресурсов</p> <p>- Взяты за сокрытие фактов сброса сточных вод и загрязняющих веществ</p>	<p>- Створ в сфере государственных закупок</p> <p>- Плата (откаты или предоставление высокооплачиваемой работы) взамен за присуждение широкомасштабных контрактов</p> <p>- Излишнее усложнение проектов</p> <p>- Выдача лицензий на проекты с неприемлемыми планами экологического или социального управления</p> <p>- Манипулирование документами и фактами для сокрытия фактов использования в строительстве несертифицированных материалов</p> <p>- Откаты за принятие счетов, цифры в которых завышены (стоимость единицы товара и количество материала)</p> <p>- Взяты за сокрытие ошибок с целью соответствия срокам выполнения контракта</p>	<p>- Взяты за отвод водного потока для коммерческого орошения</p> <p>- Створ в сфере государственных закупок</p> <p>- Откаты за предоставление широкомасштабных контрактов</p>	<p>- Откаты за поддержку затратных, завышенных и технически сложных систем</p> <p>- Взяты за получение разрешений на бурение скважин</p> <p>- Взяты за сокрытие использования материалов, не отвечающих требованиям стандартов (таких как облицовочные материалы и цемент)</p> <p>- Откаты за принятие счетов, цифры в которых завышены (стоимость единицы товара и количество материала)</p>
<p>- Коррупция, заключающаяся в фальсификации показаний расходомеров</p> <p>- Приоритетное отношение взамен услуг или ремонта</p> <p>- Взяты за получение доступа к установкам подачи воды, скрывание незаконных подключений, препятствование отключению</p>	<p>- Взяты, призванные заставить молчать общество, протестующее против загрязнения водных ресурсов</p>	<p>- Электрокомпания, реализующие проекты по гидроэнергетике, подвержены многим источникам коррупции со стороны общественных потребителей, включая фальсификацию показаний расходомеров, выставление счетов и сбор денег, равно как и благоприятствование взамен на предоставление услуг или ремонта, а также взятки за незаконное подключение к распределительной сети</p>	<p>- Взяты за отвод водного потока</p> <p>- Фальсификация показаний расходомеров</p> <p>- Взяты за получение благоприятствования в предоставлении услуг или ремонта</p>	<p>- Взяты за чрезмерный отвод воды</p> <p>- Коррупция с целью фальсификации показаний расходомеров</p> <p>- Взяты за получение благоприятствования в предоставлении услуг или ремонта</p>

Источник: Stalgren 2006. The aggregation inspired by Plummer and Cross 2006; Davis 2004; Kaufmann 2002. Благодарим Донала О'Леари, Т1, за полезные комментарии относительно коррупции при производстве гидроэлектроэнергии. В таблицу не включен тип коррупционных отношений «Частный сектор - Частный сектор», такой как створ, между подрядчиками, которые претендуют на получение проектов государственного финансирования.

Занятие 3:

Влияние и цена коррупции

Люис и Лентон⁷ определяют три области, в которых ощущается влияние коррупции в секторе водопользования:

- **Влияние на экономическую эффективность.** Вода является важной составляющей многих секторов экономики, в том числе сельского хозяйства, рыбных хозяйств, промышленности, транспорта и туризма в его рекреационной функции. Коррупция может нарушить наиболее продуктивное распределение воды между этими конкурирующими видами ее применения, взвинчивая общую стоимость водоснабжения и очистки воды.
- **Влияние на социальное равенство, сплоченность и снижение уровня бедности.** Распределение водных ресурсов уравнивает силы, а недобросовестная политическая практика способна снабдить УВР инструментами для способствования интересам определенных этнических групп или бизнеса, с последующим негативным влиянием на снижение уровня бедности, социальное равенство и политическую стабильность.
- **Влияние на экологическую устойчивость и здоровье.** Коррупция, которая приводит к загрязнению водных ресурсов и использованию природных ресурсов выше уровня их естественного восстановления вызывает серьезные последствия для здоровья людей и животных, равно как и для экологически рационального водоснабжения. Также коррупция вносит свою лепту в вырождение водно-болотных угодий и других уязвимых экосистем, приводя к долгосрочным негативным последствиям для жизнедеятельности, перспективы развития, а также сохранения и восстановления дикой природы.

По оценкам Всемирного Банка 20–40% средств финансирования сектора водного хозяйства теряются в результате недобросовестных действий.⁸

Недавние случаи коррупции в таких организациях как Всемирный банк и ООН, а также в государствах с прозрачными политическими системами, таких как Швеция, служат напоминанием о том, что любое общество или организация подвержены влиянию коррупции, если их представителям не хватает добросовестности даже в случаях, когда принцип разделения полномочий, казалось бы, выполняется.⁸

Эстаче и Коуасси в ходе проведения исследования коммунальных предприятий водоснабжения (2002) сравнили продуктивность 21 коммунального предприятия водоснабжения в Африке и выяснили, что более двух

третьих эксплуатационных расходов этих компаний возникают в результате коррупции.

Это позволяет утверждать, что коррупция вносит свой вклад в смерти миллионов людей вследствие болезней, вызванных отсутствием доступа к чистой воде и нормальных санитарных условий.

Основными видами влияния коррупции в секторе водного хозяйства являются:

- Плохая производительность/работа системы ХПВВ, а также отпугивание инвесторов.
- Снижение правительственных доходов и доходов коммунальных предприятий водоснабжения, увеличение расходов на ликвидацию ущерба, причиненного коррупцией в прошлом.
- Увеличение затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание для предоставления услуг на необходимом уровне.
- Безнаказанность, искажение идеалов добросовестности в обществе и потеря правительством общественной поддержки.
- Ограничение водоснабжения, когда имеет место отвлечение ресурсов, предназначенных для сектора водного хозяйства, в процессе неэффективных закупок.
- Повышение вероятности возникновения вспышек заболеваний в результате низкого уровня предоставления услуг водоснабжения.
- Нарастание уровня бедности.

Какое воздействие оказывает коррупция в секторе водного хозяйства на здоровье?

Коррупция в секторе водного хозяйства оказывает прямое влияние на здоровье. Отсутствие доступа к безопасной воде, элементарных санитарных условий и эффективных гигиенических практик является третьим наиболее значительным фактором, влияющим на степень риска ослабления здоровья в развивающихся странах, а также способствует высокой смертности. Широко известно, что инфекционные диарейные заболевания, например, в основном возникают в результате низкого качества воды, санитарных условий и гигиены. Улучшение водоснабжения можно гарантировать лишь в условиях с более низким уровнем коррупции.⁹

Какое воздействие оказывает коррупция в секторе водного хозяйства на бедные слои населения

Как раз бедняков без права голоса чаще всего ущемляют в коррумпированных системах. В настоящее время чистая питьевая вода остается недоступной для 1,2 млрд. людей по всему миру. И дело здесь заключается не столько в нехватке водных ресурсов, сколько в отсутствии эффективного управления.¹⁰ Коррупция в секторе водных ресурсов, вероятно, оказывает также и косвенное

⁷ TI, 2008

⁸ Stålgren, 2006

⁹ SIWI, 2005

¹⁰ WIN, 2008

влияние на бедные слои населения. На высшем уровне власти в такой ситуации, вероятно, имеет место неправильное распределение, отведение или хищение ресурсов.

Ниже представлены примеры того, как коррупция в значительной мере влияет на бедные слои населения:

- Коррупция лишает бедняков дохода. Например, коррупция в секторе водного хозяйства, которая напрямую воздействует на бедняков, может развиться в ситуацию, когда бедный домовладелец, фермер или потребитель воды выступает взяточником, подкупая должностных лиц, чтобы получить воду для орошения или домашнего использования, чтобы ускорить процесс получения доступа к водным ресурсам или доступа к более стабильным и надежным поставкам воды.
- Коррупция создает «водную бедность», сокращая зону охвата, продуктивность и эффективность в секторе водопользования; в большей степени такое влияние наблюдается среди людей с низким доходом, где вода более дефицитна.
- Коррупция непосредственно снижает доступ к водным ресурсам, их качество, эффективность использования и

уровень услуг водоснабжения, а также повышает их стоимость.

- Это также выводит ресурсы из сектора и делает их еще более недостижимыми для малоимущих, что, в свою очередь, сокращает вклад, вносимый водой в экономический рост и условия жизни.
- Если бедные домовладельцы отказываются давать взятки, они могут быть вытеснены из коррумпированной системы, контролирующей доступ к воде.
- Бедным домовладельцам непосильна установленная сумма взятки, или у них нет связей или контактов, которые могли бы позволить им проникнуть в коррумпированную систему.
- Бедняки не получают доступ к источнику воды, в которой нуждаются, и редко добиваются реализации своих прав.

Коррупция и права человека

Принципы равноправия и отсутствия дискриминации – это фундаментальные принципы, на которых основаны права человека. Принцип, заключающийся в том, что перед законом все равны, и в том, что каждый имеет право быть защищенным

Цена коррупции

1. Растрата финансовых ресурсов: коррупция сокращает общее количество финансовых ресурсов, доступных для государственных целей.

- Денежные средства выходят из цикла инвестирования и поступают в частное владение, уходят за границу или используются в незаконных целях.
- Перспективы получения отступных могут привести к тому, что чиновники будут создавать искусственный дефицит или бюрократическую бумажную волокиту или содействовать выбору экономически или экологически нерациональных проектов из-за возможности получения финансовых откатов и политического покровительства.
- Коррупция означает рост издержек управления и общественно-государственных расходов.
- В результате неэффективных процессов закупок тратятся огромные суммы денег путем выставления завышенных счетов и покупки ненужных товаров.

2. Коррупция искажает распределение ресурсов

- Коррупция приводит к тому, что принимаемые решения рассматриваются с корыстной точки зрения, а не из расчета потребностей людей. Например, водоснабжением трущоб, где проживают самые бедные семьи, могут пренебрегать, но при этом немедленно удовлетворять требования тех, кто может заплатить больше всех.
- Акт коррупции – это провал в достижении общественно-государственных целей. Реализация

инфраструктурных проектов также может мотивироваться возможностью привлечения голосов избирателей, а не высоким приоритетом или наличием финансовых ресурсов.

- Инвестиции, которые гарантируют получение более высокой и быстрой выручки, предпочитают тем, которые такой гарантии не дают.
- Снижение конкуренции.
- Политическое вмешательство и свобода действий при принятии инвестиционных решений. Предоставление услуг может служить средством покупки голосов избирателей.

3. Невозможность следовать примеру

- Когда широко бытует мнение о том, что, если элита политиков и руководящие чиновники коррумпированы, то почему народ не должен совершать коррумпированных действий?
- Коррупция в правительстве снижает уважение к законной власти, что приводит к снижению правительственной легитимности.

4. Урон, наносимый природным ресурсам и экосистемам

- Чрезмерное потребление и загрязнение отходами.
- Утрата экосистемных сервисов, таких как очищение и пополнение запасов.
- Усиление угроз природных катастроф, напряженности и климатических изменений.
- Экономический и культурный урон обществу в результате ухудшения окружающей среды.

законом на равных основаниях, как утверждается во всех конвенциях о правах человека.

Коррупция является главным катализатором нарушения или препятствования реализации различных прав человека. Коррупционные практики в большинстве случаев приводят к невыполнению принципа равноправия и дискриминации, что ущемляет права человека. Если коррупция, к примеру, ограничивает доступ человека к воде – это является проявлением дискриминации.¹¹

Коррупция в секторе водных ресурсов и права человека тесно связаны между собой. Их прямая связь проявляется таким образом:

- Коррупция нарушает права людей настолько, что им может быть отказано в доступе к воде, особенно в случаях, когда водные ресурсы находятся под контролем преступников.
- Вершители коррупционных действий защищают себя от разоблачения, сохраняют свои должности у власти и склонны к притеснению других людей.
- Принцип, заключающийся в том, что перед законом все равны, и в том, что каждый имеет право быть защищенным законом на равных основаниях, утвержден во всех конвенциях о правах человека. Любая форма дискриминации согласно этим конвенциям запрещена.
- По определению, как целью, так и результатом коррупции является дискриминация. А дискриминация является катализатором, который способен привести к нарушениям прав человека.
- Коррупция ограничивает доступ к водным ресурсам. Когда с потребителей воды требуют взятки, или строительство водохозяйственных сооружений выполняется неправильно, доступ к воде жестко ограничивается.¹¹
- Подобные права на водоснабжение и водоотведение содержатся и в Конвенции о правах ребенка (КПР), а также в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ).

- Отсутствие дискриминации означает, что не может иметь место какое-либо ограничение или исключение в любой форме.
- Уязвимые и/или маргинализированные группы, которые не должны подвергаться дискриминации, включают женщин и детей в свете их традиционного и/или текущего отстранения от политической власти.
- Когда акты коррупции связаны с нарушением прав человека, все организации должны соблюдать принцип подотчетности и создавать препятствия коррупции.
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), подписанный 158 участниками, включая практически все страны Африки, признает доступность воды как право, а в 2010г. ООН официально признала право на воду правом человека.
- Чтобы предпринимать меры, следуя подходу, направленному на права человека, следует сосредоточиться на предоставлении группам, которые подвержены определенным рискам, таким как коррупция, права действовать.
- Коррупционеры будут пытаться защитить себя и сохранить свои позиции при власти, притесняя других, которые этой властью не обладают. В таком случае менее привилегированные группы населения не смогут требовать осуществления своих прав, таких как, к примеру, право на чистую питьевую воду. Предоставление информации может сделать эти менее привилегированные группы более сильными.
- Когда люди знают об уроне, который может нанести коррупция, они более склонны поддерживать кампании и программы по ее предотвращению. Определение связей между коррупцией и правами человека может убедить ключевых действующих лиц, таких как должностные лица, в том, что с коррупцией нужно бороться.

¹¹ IHRC, 2009

Занятие 4:

Движущие силы коррупции

К коррупции в секторе водного хозяйства приводят такие явления как:

1. Рост монополии и дискреционной власти, которые присущи учреждениям водного хозяйства.
2. Провал монополистических государственных поставок, который создает возможности для возникновения «малой коррупции».
3. Ограниченная потребность в подотчетности в развивающихся странах в отношении связи между поставщиками услуг и потребителями.
4. Слабое гражданское общество и слабо развитое понятие прав потребителей.
5. Связи с другими секторами, которые особенно подвержены коррупции, например, строительство.
6. Также как и сектор строительства, подверженный высокому риску, водное хозяйство отражает произвол в

сфере распределения ресурсов и поставок, возникающий там, где лицом к лицу сталкиваются государственный и частный секторы.

7. Низкая компетенция, низкий уровень зарплат, отсутствие четких правил и инструкций, а также учреждения, не выполняющие своих функций.

В противовес движущим силам коррупции необходимо создавать движущие силы для изменений, которые позволят учреждениям и общественности принимать осознанные решения, что в свою очередь может повысить уровень подотчетности правительства и уменьшить масштабы коррупции.

Аспекты спроса и предложения коррупции в секторе водопользования

В секторе водного хозяйства существует множество возможностей, которые порождают спрос на взятки и предложения для коррупции.

В сфере предоставления коммунальных услуг, в том числе и в секторе водопользования, аспект спроса на взятки/коррупцию вовлекает стороны, ответственные за предложение услуг, которые требуют взяток в обмен на их предоставление. Аспект предложения коррупции относится к тем, кто дает взятки для получения привилегий

при обслуживании (в большинстве своем, это относится к деятелям частного сектора). Многие антикоррупционные решения разработаны специально для улучшения принципов корпоративного управления, создающих атмосферу, призывающую не совершать коррупционных действий.

В приведенной ниже таблице описаны характерные аспекты спроса и предложения коррупции, а также ключевые решения.¹²

Движущие силы спроса на коррупцию	Движущие силы предложения коррупции
Лица, наделенные властью принятия решений на всех уровнях общества (на государственном уровне или на уровне частного бизнеса), желающие распределять преимущества ради собственного блага, путем получения взяток или иных поощрений.	Стороны, зависящие от органов власти в вопросе получения доступа и/или преимуществ на всех уровнях общества (на государственном уровне или на уровне частного бизнеса), ищут способы оказать влияние на процесс принятия решений ради собственного блага, путем дачи взяток или предложения других средств поощрения.
Ключевые решения Усилить прозрачность и информационные потоки, усовершенствуйте механизм подотчетности на службе.	Ключевые решения Меры поощрения для заинтересованных сторон для противодействия коррупции, ясно выраженные антикоррупционные положения в институциональных реформах.

¹² Rachami, 2003

Ключевым решением для продвижения принципов прозрачности и подотчетности в аспектах спроса и предложения коррупции в секторе водного хозяйства является обеспечение высокого уровня участия заинтересованных сторон в обоих аспектах. Такие примеры будут рассмотрены в других Модулях данного курса.

Концепция «подходов к аспекту спроса» включает разнообразные инструменты и стратегии, направленные на мотивирование у граждан спроса на изменения. В сфере предоставления услуг, например, такой подход относится к активному вовлечению целевых выгодоприобретателей на различных этапах процесса предоставления услуг для обеспечения более обширного доступа к качественным коммунальным услугам.¹³

Стимулы и препятствия для коррупции

Стимулом является награда, которая побуждает, стимулирует или провоцирует на совершение желаемого действия. В секторе водного хозяйства существует множество стимулов и препятствий, влияющих на его работу. Независимо от действующих лиц, вовлеченных в эту деятельность, коррупция процветает тогда, когда для нее существуют стимулы. Коррупцией движет нужда, жадность или возможность получения денег или власти. Если говорить о бедных пользователях, то их коррупционные действия могут быть вызваны простой потребностью в воде.

Все, что интересует коррумпированного чиновника, – это то, что потенциальная выгода от коррупционных действий превышает потенциальные потери. Чтобы изменить такое отношение к проблеме, необходимо, чтобы предполагаемая выгода от коррупционных действий была уменьшена, а предполагаемые наказания – увеличены. Предполагаемая выгода может быть уменьшена путем снижения как частоты коррупционных сделок, так и выгоды, получаемой в результате каждой из них. Главным инструментом соблюдения закона являются эффективные меры наказания, но таковые редки на секторальном уровне развивающихся стран.¹⁴ Необходимо создавать препятствия для того, чтобы помешать коррумпированному поведению пустить корни в секторе водного хозяйства.

Предотвращение коррупции

Стимулы для коррупции существуют потому, что чиновники имеют власть и свободу действий при распределении водных ресурсов, в которых существует нехватка. Поскольку дефицит дает свободу усмотрения, его используют как возможность и стимул для получения незаконной выгоды.

Стимулы для коррупции:

- Слабая внутренняя система
- Отсутствие механизма подачи и рассмотрения жалоб
- Монополия
- Свобода действий



¹³ U4 Marie Chêne, 2008

¹⁴ Campos & Pradhan, 2007

Препятствия для коррупции:

- Кодексы поведения, имеющие обязательную юридическую силу
- Механизмы обеспечения участия пользователей/граждан/потребителей
- Санкции против коррупции

Социальные, культурные, политические и экономические аспекты коррупции

Очень важно понять социальные, культурные и экономические аспекты коррупции, чтобы соотнести их с сектором водного хозяйства. Коррупция во всем своем многообразии имеет очень долгую историю, и, возможно, корни ее таятся даже в социокультурной и экономической системах. Схема, показанная выше, демонстрирует, как коррупция раскрывается в Обществе, Экономике, Политике и Культуре.

Социокультурные аспекты коррупции в секторе водного хозяйства

Культурные традиции определяют пути вхождения коррупции в сектор водного хозяйства. Такие коррупционные практики, как покровительство, блат и взяточничество являются более приемлемыми для некоторых культур, по сравнению с другими. Если человеку известно, что получение или дача взятки за услуги водоснабжения и водоотведения представляет малый риск возникновения юридических последствий, в силу слабости или отсутствия советующих учреждений и правил, он будет более склонен предпринимать коррупционные действия и притворяться, что такое поведение является приемлемым для данного общества.

С точки зрения Тавареса (2004), в некоторых случаях политические меры, направленные на реформирование некоторых культурных ценностей, мотивирующих менее добродетельное поведение, могут представлять эффективную стратегию противодействия коррупции. Нормы и ценности зависят от ситуации и отличаются в каждой культуре. Кое-где в мире дарение подарков является частью процедуры ведения переговоров и построения отношений. В то же время в некоторых культурах преданность клану, семье или племени имеет большую ценность по сравнению с верностью формальным институтам, таким как законодательство или государство. Но совершенно очевидно, что злоупотребление властью ради собственной выгоды, выкачивание государственных или общественных ресурсов в личные карманы является неприемлемым во всех культурах и обществах.¹⁵

Экономические аспекты коррупции в секторе водного хозяйства

Водные ресурсы и экономика неразрывно взаимосвязаны. Общая стратегия развития страны и ее макроэкономическая политика (в том числе налогово-бюджетная, кредитно-

денежная и торговая политики) оказывают прямое и косвенное влияние на спрос и инвестиции в деятельность, связанную с водным хозяйством. Секторы экономики, включая сельское хозяйство, промышленность и сферу обслуживания, зависят от водных ресурсов и сопутствующих услуг. А значит, улучшение доступа к получению услуг водоснабжения и более рациональное водопользование в значительной степени способствуют экономическому росту, повышая производительность бизнеса и развития. Коррупция подрывает развитие экономики и усложняет достижение целей развития. При определении затрат на коррупцию в мировом масштабе не учитываются косвенные затраты в форме использования средств на повышение уровня, например, предоставления услуг водоснабжения и водоотведения, здравоохранения и образования. Коррупция истощает сектор водного хозяйства, снижая уровни доступа к воде, препятствуя инвестиционной деятельности и экономическому росту, подрывая демократические принципы и увеличивая нагрузку на экосистемы.¹⁶ Эффективное управление водными ресурсами и более рациональное водопользование могут ускорить экономический рост страны и способствовать искоренению бедности.

Политические аспекты коррупции в секторе водного хозяйства

Доступ к воде является правом человека. Главной обязанностью государственного сектора является обеспечение выполнения этого права, но данный аспект находится в огромной зависимости от политических решений. Для многих чиновников отрасли перевод вопросов водного хозяйства в политическую сферу, мобилизация политической силы, заложенной в водных ресурсах, представляет огромную проблему. Это блокирует ценообразование при устойчивом использовании ресурсов и рациональное их использование; к тому же распределение услуг водоснабжения и водоотведения часто проводится необъективно в пользу лиц, имеющих политическую власть, или с целью вознаграждения избирателей. Плюс, политические факторы отпугнули инвесторов и частный сектор.

Нужно призывать водные сообщества прекратить попытки оградить сектор водного хозяйства от участия политиков. Вместо этого, водное сообщество должно признать, что оно функционирует в политически заряженной среде. Успешное развитие сектора водного хозяйства должно сочетать в себе политические, экономические, финансовые, экологические, социальные и технологические факторы. Заинтересованные стороны сектора водного хозяйства должны быть рады политическому потенциалу водных ресурсов и должны превратить его в мощное оружие.¹⁷

¹⁵ TI FAQ, 2009

¹⁶ WIN, 2006

¹⁷ Elshorst and O'Leary, 2005

Справочные материалы

- Campos, J. Edgardo & Pradhan, Sanjay (2007) *The Many Faces of Corruption, Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- Elshorst, H and O' Leary, D (2005) *Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem*. Transparency International Presentation.
- Estache, A. and Kouassi, E. (2002). *Sector Organization, Governance, and Inefficiency of African Water Utilities*. Washington, U.S., The World Bank Institute. World Bank Policy Research Working Paper No. 2890.
- International Council on Human Rights (2009) *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, Policy Paper.
- Klitgaard, MacLean-Abaroa and Parris (2000) *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Klitgaard first proposed the formula in his book *Controlling Corruption* (1998). Cited by María González de Asís; Donal O'Leary; John Butterworth; Per Ljung. Program to improve Transparency, Integrity and Accountability in the Water and Sanitation Sector. Transparency International. World Bank Institute.
- Marie Chene, (2008) *The impact of strengthening citizen demand for anti-corruption reform*, U4 Expert answers, <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=172>
- Rachami, Jawad (2003), *Institutionalized Corruption: An Instrument of Governance in the Middle East and North Africa?* Center for International Private Enterprise
- Shordt, K., Stravato, L., and Dietvorst, C. (2006) *About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector*. Thematic Overview Paper 16, IRC International Water and Sanitation Centre
- SIWI (2005) *Making Water A Part of Economic Development, The Economic Benefit of Improved Water Management and Services*. Отчет, подготовленный Правительствами Норвегии и Швеции как свой вклад в Комиссию по устойчивому развитию (КУС) и акцент на проблемах водоснабжения и санитарии на 2004-2005гг.
- Stålgren, P. (2006) *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform*. Swedish Water House Policy Brief Nr. 4. SIWI, 2006
- Swedish Water House (SWH), Water Integrity Network (WIN) and SIWI (2007) *Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor: Issues for Consideration in the Development of Pro-poor Anti-corruption Strategies in Water Services and Irrigation*. REPORT 22
- Tavares, Aida (2004) *The Socio-cultural and Political-economic Causes of Corruption: A Cross-country Analysis*. Universidade de Aveiro, Working Papers in Economics
- Transparency International (2009) *The Anti-Corruption Plain Language Guide*
- Transparency International (2008) *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Transparency International, *Frequently Asked Questions (FAQ)* (2009)
- Water Integrity Network (2006). *Fighting Corruption to Reduce Poverty: Linking Global and Local Strategies*, Seminar Report
- Water Integrity Network (2008) *Advocating for Integrity in the Water Sector*. Доступно на сайте <http://www.waterintegritynetwork.net/page/2113/> [Accessed: 23 October 2009].
- Water Integrity Network (No date) *Glossary and acronyms frequently used in water governance*. [online] Available from: [http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary and acronyms frequently used in water governance.pdf](http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary+and+acronyms+frequently+used+in+water+governance.pdf) [Accessed 20th June 2009]



3

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

МОДУЛЬ 3: ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ





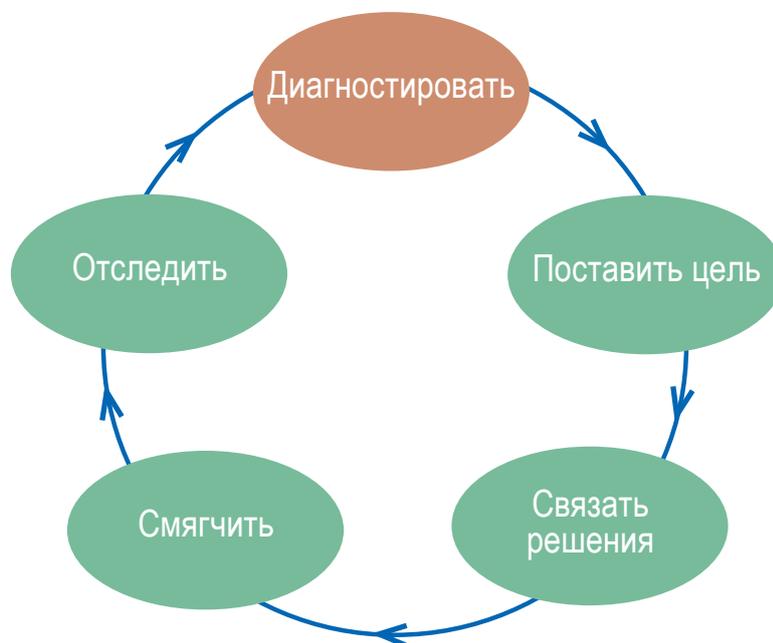
Photo: Q

Занятие 1:

Зачем давать оценку коррупционным рискам?

- Ключевая рекомендация, данная в **Глобальном отчете о коррупции за 2008г.**, заключается в том, что сектор водного хозяйства необходимо гораздо лучше информировать о коррупционных рисках путем проведения соответствующих оценок. Такой подход должен стать стандартной практикой точно так, как в 1970-80х годах оценка воздействия на окружающую среду стала основным инструментом для учета и смягчения потенциальных воздействий проектов на окружающую среду.¹
- Проще и гораздо эффективнее с точки зрения затрат провести оценку потенциальных коррупционных рисков и предпринять предупредительные меры, чем пытаться устранить коррупцию после того, как она будет выявлена.
- Оценка коррупционных рисков должна быть взаимосвязана с действиями по предупреждению коррупции. Но необходимо быть осмотрительными², поскольку плохо спланированные антикоррупционные мероприятия могут привести к обратным результатам и, вместо того, чтобы бороться с нею, всего-навсего изменят место и способ возникновения коррупции. А такой результат может даже усложнить борьбу с последней.³
- Единой согласованной методики оценки коррупционных рисков в секторе водного хозяйства не существует. Однако не так давно было разработано и в некоторой мере испытано множество полезных подходов и инструментов, и на основании совокупности новых принципов и более качественных ситуационных исследований установлено большинство элементов, необходимых пользователю для проведения специализированной оценки коррупционных рисков.
- Понимание сути различных видов коррупции, а также того, где и каким образом они возникают, представляет собой ключ к проведению эффективной оценки коррупционных рисков. Это позволит определить сигналы тревоги на ранних стадиях, что в свою очередь позволит диагностировать потенциальные проблемы и подобрать для предотвращения таких проблем правильные предупредительные меры. Жанель Пламмер (2008) разработала ряд довольно широко используемых и адаптированных систем.

Диагностирование наполняет смыслом целенаправленные, связанные решения, которые смягчают воздействия коррупции и позволяют отследить эффективность спланированного и реализованного вмешательства.



Цикл проведения оценки. Источник: Butterworth, 2010 .

¹ Большая часть материалов занятия взята из статьи: Butterworth, John (2010), Corruption risk assessment, draft section of the update on IRC's Transparency Thematic Overview Paper, Unpublished.

² Stålgren, 2006

³ Plummer, 2008

Занятие 2:

Использование структуры коррупционных взаимодействий

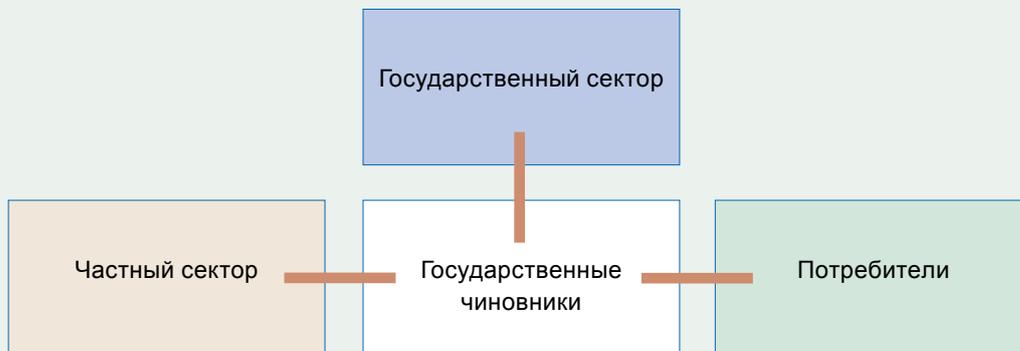
«Структура коррупционных взаимодействий» впервые описана в публикации Пламмер и Кросса (2007), после чего ее широко использовали и адаптировали, а также напечатали в упрощенной форме в вводной главе Глобального отчета о коррупции за 2008г.

Преимуществом системы является то, что она различает:

- различные функции/уровни в секторе водного хозяйства, на которых могут обнаруживаться различные виды коррупции.
- коррупцию между разными действующими лицами: «Государство – Государство», «Государство – Частный сектор», «Государство – Потребитель». Природа коррупции при таких взаимодействиях, скорее всего, будет отличаться.

Использование структуры подразумевает размещение видов замеченной или известной коррупции в нужных ячейках, определяя при этом вид коррупции (используя определения) и задействованные стороны (всегда не менее двух). Особые виды коррупции могут с успехом охватить один или более уровней, а также один или более столбцов. Чаще всего аспекты приватизации государства и «большой коррупции» сосредотачиваются в левом верхнем углу структуры, а аспекты «малой коррупции» - ближе к правым углам. Ранние сигналы тревоги и возможные действия/инструменты предотвращения различных видов коррупции могут быть определены в дополнительных столбцах.

Коррупция возникает между государственными чиновниками и тремя другими группами действующих лиц



Где-либо еще?

Структура цепочки создания стоимости: Коррупционные взаимодействия в секторе водного хозяйства

	Государство – Государство	Государство – Частный сектор	Государство – Потребитель
Принятие политических решений и регулирование	<ul style="list-style-type: none"> • Недобросовестная политическая практика (конкуренция и монополии) 	<ul style="list-style-type: none"> • Недобросовестная политическая практика • Недобросовестная практика в регулировании (отказ в праве на регулирование и лицензирование) • Вымогательство при оформлении лицензий 	
Организационно-финансовая подготовка	<ul style="list-style-type: none"> • Искажение при принятии решений политиками (влияющее на размещение и вид инвестиций в проекты) • Коррупция при планировании на национальном и секторном уровнях, а также при составлении и выполнении бюджета (неправильное использование средств, межведомственное взяточничество с целью повлиять на распределение средств, сговоры и взяточничество при выборе и утверждении проектов) • Коррупция при составлении и выполнении местного бюджета (мошенничество, подделка счетов и документов, сговоры на уровне поселков) 	<ul style="list-style-type: none"> • Взятничество с целью повлиять на распределение ресурсов • Взятничество при составлении и выполнении бюджета сектора (влияние, искажение распределения ресурсов) на национальном и локальном уровнях 	
Донорское финансирование	<ul style="list-style-type: none"> • Сговор между донором и правительством с целью соответствия целям затрат/финансирования • Сговор/мошенничество между донором и правительством в отношении прогресса и качества 	<ul style="list-style-type: none"> • Сговор между донором и национальным частным исполнителем (соглашения, выходящие за рамки законной торговли) 	
Налогово-бюджетные отчисления	<ul style="list-style-type: none"> • Взятничество, погоня за рентой и откаты для обеспечения переводов денежных средств между министерством финансов и ведомствами сектора ХПВВ, или субнациональными уровнями 		
Менеджмент и разработка программ	<ul style="list-style-type: none"> • Коррупция в управлении персоналом, такая как взятки за назначение предпочтительных кандидатов (например, на директорские должности в коммунальных предприятиях); взятки за повышение в должности, перевод внутри организации и надбавки к зарплате • Искажение процесса принятия решений (сговоры с лидерами при выборе и утверждении планов) • Коррупция в местном правительстве при разработке программ 		<ul style="list-style-type: none"> • Влияние на принятие решений в отношении проектов • Взятничество в обмен на приоритетное отношение, захват элитой • Искаженный процесс принятия решений (уровень проекта, выбор места расположения, оборудование, строительство)

Структура цепочки создания стоимости: Коррупционные взаимодействия в секторе водного хозяйства (продолжение)

	Государство – Государство	Государство – Частный сектор	Государство – Потребитель
Участие в тендерах и поставки	<ul style="list-style-type: none"> Административная коррупция (мошенничество, подделка документов, замалчиваемые платежи) Межведомственные сговоры в отношении закупок 	<ul style="list-style-type: none"> Взятничество с целью оказания влияния на заключение договоров/проведение тендеров Коррупция в делегировании управления: мошенничество, включающее пере/недооценку активов; выбор, тип, назначение уступок; решения о длительности, исключительности, тарифах, субсидиях Коррупция при организации поставок: завышенные оценки капитальных работ, поставки химикатов, автотехники, оборудования Фальсификация документов 	
Строительство	<ul style="list-style-type: none"> Административная коррупция (мошенничество, подделка документов, замалчиваемые платежи) 	<ul style="list-style-type: none"> Коррупция в строительстве: взяточничество и мошенничество с целью скрыть неспособность выполнить строительные работы в соответствии со спецификацией; сокрытие использования материалов, несоответствующих нормам; неспособность завершить работу; недоплата работникам – Мошенничество при выставлении счетов, в том числе завышение цен, выставление завышенных счетов поставщиками 	<ul style="list-style-type: none"> Коррупция в строительстве, основанном на местном самоуправлении (с использованием практик, применяемых во взаимоотношениях «государство – частный сектор»)
Эксплуатация и обслуживание		<ul style="list-style-type: none"> Выставление завышенных счетов поставщиками, хищение/отвлечение вложений (химикатов) Уклонение от соблюдения инструкций, требований спецификаций, правил техники безопасности Вымогательство с целью получения допусков и лицензий (взятки за ускорение оформления) Подделка счетов 	<ul style="list-style-type: none"> Административная коррупция с целью получения доступа к водным ресурсам, например, установка или сокрытие незаконных подключений, препятствование отключению, незаконные предложения с использованием технологического транспорта Административная коррупция, направленная на ускорение (или получение привилегированного отношения) ремонта или установки новых подключений
Оплата (услуг)			<ul style="list-style-type: none"> Административная коррупция, затрагивающая выплаты и выставление счетов: обманные показания расходомеров, уклонение от платежей или частичные оплаты, завышение цен

Продолжение таблицы. Источник: Transparency International, Global Corruption Report 2008

Упрощенная цепочка создания стоимости для сектора водного хозяйства (и цепочка нерационального использования ресурсов)



Источник: Plummer, J, 2007

Структура Коррупционных Взаимодействий

Тип взаимодействия «Государство-Государство»	Ранние сигналы тревоги	Меры по предотвращению коррупции
Принятие политических решений / регулирование <ul style="list-style-type: none"> Отвлечение средств Искажение при принятии решений, формировании политики 	<ul style="list-style-type: none"> Монополии / неправильные тарифы Отсутствие четкости в распределении ролей регулирующего органа / поставщика услуг 	<ul style="list-style-type: none"> Реформирование политики и тарифов Разделение Минимальные стандарты прозрачности Независимый аудит
Организационно-финансовая подготовка <ul style="list-style-type: none"> Коррупция при планировании и управлении Взяточничество и откаты при осуществлении налогово-бюджетных отчислений 	<ul style="list-style-type: none"> Хищение при составлении бюджета, планировании, налогово-бюджетных отчислениях Ускорение / сложность бюджетных процессов Отсутствие подписей % затрат на фондоемкие средства производства 	<ul style="list-style-type: none"> Надзор и контроль гражданами Технический аудит Совместное планирование и составление бюджета
Менеджмент и разработка программ <ul style="list-style-type: none"> Назначения на должность, переводы внутри организации Назначение на должности предпочтительных кандидатов Выбор проектов 	<ul style="list-style-type: none"> Неквалифицированные ведущие специалисты Низкие зарплаты, высокие надбавки, семейный бюджет Повышение цены неофициальных водных ресурсов 	<ul style="list-style-type: none"> Реформирование состава персонала, направленное на производительность Прозрачность, конкуренция при распределении должностей

Источник: Janelle Plummer, Patrik Stålgren, Piers Cross at World Water Week – Stockholm 22 August 2006

Тип взаимодействия «Государство – Частный сектор»	Ранние сигналы тревоги	Меры по предотвращению коррупции
Закупки <ul style="list-style-type: none"> • Взятничество, мошенничество, сговоры при организации тендеров 	<ul style="list-style-type: none"> • Одинаковые списки участников тендеров • Выбывание участников тендера • Завышенная цена единицы изделия 	<ul style="list-style-type: none"> • Упростить тендерные документы • Прозрачность при проведении тендеров • Независимая оценка тендеров
Строительство <ul style="list-style-type: none"> • Мошенничество/ взятки в строительстве 	<ul style="list-style-type: none"> • Изменение приказов • Низкие зарплаты работникам 	<ul style="list-style-type: none"> • Пакты о добросовестности • Контроль и надзор гражданами • Технический аудит • Аудит гражданами, общественные слушания
Эксплуатация <ul style="list-style-type: none"> • Мошенничество/ взятки в строительстве 	<ul style="list-style-type: none"> • Поставки из одного источника • Изменение качества и масштаба 	<ul style="list-style-type: none"> • Сопоставительный анализ

Тип взаимодействия «Государство – Частный сектор»	Ранние сигналы тревоги	Меры по предотвращению коррупции
Строительство <ul style="list-style-type: none"> • Территориальные службы ХПВВ – хищение материалов • Мошенничество с документами 	<ul style="list-style-type: none"> • Потеря материалов • Несостоятельность инфраструктуры 	<ul style="list-style-type: none"> • Проведение оценки коррупции • Контроль и надзор со стороны граждан • Отчетные бланки
Проведение операций <ul style="list-style-type: none"> • Административная коррупция (доступ, обслуживание, ускорение) 	<ul style="list-style-type: none"> • Редкие ошибки • Отсутствие заинтересованности в участии в кампаниях • Наполнение баков в ночное время 	<ul style="list-style-type: none"> • Прозрачность при подготовке отчетов • Контроль и надзор гражданами • Удовлетворение жалоб
Системы оплаты <ul style="list-style-type: none"> • Измерение, выставление счетов и сбор платежей – мошенничество и взяточничество 	<ul style="list-style-type: none"> • Необъяснимые колебания доходов 	<ul style="list-style-type: none"> • Реформирование канала взаимодействия с потребителем (например, женщины кассиры)

Источник: Janelle Plummer, Patrik Stålgren, Piers Cross at World Water Week – Stockholm 22 August 2006

Занятие 3:

Картирование коррупционных рисков

Виды поведения, признаваемые уголовно-наказуемыми, согласно Конвенции ООН против коррупции

Противозаконные виды поведения	
Подкуп национальных публичных должностных лиц	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; 2. Вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.
Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обещание, предложение или предоставление иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел. 2. Умышленно совершаемое вымогательство или принятие иностранным публичным должностным лицом или должностным лицом публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.
Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом	<p>Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом в целях извлечения выгоды для себя самого или другого физического или юридического лица какого-либо имущества, государственных или частных средств, или ценных бумаг, или любого другого ценного предмета, находящихся в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения.</p>
Злоупотребление влиянием в корыстных целях	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу или любому другому лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества, с тем, чтобы это публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или государственного органа Государства-участника какого-либо неправомерного преимущества для первоначального инициатора таких действий или любого другого лица; 2. Вымогательство или принятие публичным должностным лицом или любым другим лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или для другого лица, с тем, чтобы это публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или государственного органа Государства-участника какого-либо неправомерного преимущества.
Злоупотребление служебным положением	<p>Злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением, т.е. совершение какого-либо действия или бездействия, в нарушение законодательства, публичным должностным лицом при выполнении своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица.</p>
Незаконное обогащение	<p>Значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.</p>

Источник: Конвенция ООН против коррупции, 2003г.

Противозаконные виды поведения (продолжение)

<p>Подкуп в частном секторе</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обещание, предложение или предоставление, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества любому лицу, которое руководит работой организации частного сектора или работает, в качестве кого-либо, в такой организации, для самого такого лица или другого лица, с тем, чтобы это лицо совершило, в нарушение своих обязанностей, какое-либо действие или бездействие; 2. Вымогательство или принятие, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества любым лицом, которое руководит работой организации частного сектора или работает, в качестве кого-либо, в такой организации, для самого такого лица или другого лица, с тем, чтобы это лицо совершило, в нарушение своих обязанностей, какое-либо действие или бездействие.
<p>Отмывание выручки от преступлений</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Конверсия или перевод имущества, со знанием того факта, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений, в целях сокрытия или утаивания преступного происхождения такого имущества или в целях оказания помощи любому лицу, участвующему в совершении основного правонарушения, с тем, чтобы оно могло уклониться от ответственности за свои деяния; 2. Сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, со знанием того, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений.

Источник: Конвенция ООН против коррупции, 2003г.

Упражнение по картированию коррупционных рисков

Введение

Целью этого упражнения является выявление коррупционных рисков в секторе водного хозяйства путем изучения всех действующих лиц, учреждений, их взаимоотношений, деятельности и процедур. Сектор водного хозяйства включает различные процессы, а именно: процесс формирования политики, нормативно-правовое регулирование, организационно-финансовая подготовка, денежные переводы и налогово-бюджетные отчисления, донорское финансирование, управление и разработку программ, организацию тендеров и закупок, строительство, эксплуатацию и обслуживание, оплату услуг. Каждый из этих процессов обычно включает три этапа, называемых «подпроцессами» в матрице коррупционных рисков.

Карта коррупционных рисков, разработанная Жанель Пламмер (2008), состоит из четырех основных этапов. В ходе этого занятия мы проработаем первые три этапа из четырех. Четвертый этап будет рассмотрен в следующих модулях.

Целью **первого этапа** является составление общего обзора сектора водного хозяйства вашей страны с акцентом на существующих учреждениях и действующих лицах, а также их взаимодействии. Впоследствии вы определите основные процессы и подпроцессы в секторе водного хозяйства.

На **втором этапе** определяются случаи коррупции, и проводится их сопоставление с противозаконными видами поведения, описанными в Конвенции ООН против коррупции.

На **третьем этапе** выявляют процессы, которые страдают от коррупционных действий, четко определяя, какие подпроцессы задействованы. Цель данного упражнения для участника состоит в определении процессов и подпроцессов, подверженных коррупционному риску.

Четвертый этап состоит в определении инструментов и действий, которые могут предотвратить или смягчить действие коррупции; этот этап будет описан в последующих Модулях.

Этап 1 - Определение

Структурирующие вопросы

1. Опишите структуру организации сектора водного хозяйства в вашей стране. (Примечание: эта задача выполнялась в ходе проведения занятия 3 Модуля 1). Кем являются основные действующие лица в отношении различных процессов, описанных в карте рисков?
2. Определите три основных подпроцесса в рамках каждого из процессов в таблице ниже.

Примеры наиболее встречающихся процессов в секторе водного хозяйства

Процессы	Подпроцесс 1	Подпроцесс 2	Подпроцесс 3
Формирования политики и нормативно-правовое регулирование	Разработка	Реализация	Оценка
Организационно-финансовая подготовка	Планирование	Мониторинг	Оценка
Донорское финансирование, денежные переводы и налогово-бюджетные отчисления	Прием финансирования/отчислений	Реализация проекта	Отчет о финансовых операциях
Управление и разработка программ	Планирование	Реализация	Мониторинг
Организация тендеров и закупок	Планирование	Закупки	Выплаты
Строительство	Разработка	Участие в тендере	Строительство
Эксплуатация и обслуживание	Планирование/ Определение	Реализация	Мониторинг/выплаты
Оплата (услуг)	Предоставление услуг	Контроль	Выплаты

Этап 2 - Оценка

Структурирующие вопросы

1. Известны ли вам какие-либо случаи коррупции, которые повлияли на сектор водного хозяйства в вашем регионе/районе/стране? (используйте выбранный пример)
2. Выделите возможные последствия коррупционной практики. В Модуле 2 мы определили некоторые последствия коррупции. Обратитесь к этому материалу, например, слабость учреждений, слабые системы и компетенция, монополии и т.д.

Этап 4 – Предлагаемые меры

Структурирующие вопросы

1. Какой антикоррупционный инструмент наиболее целесообразно использовать для предотвращения повторения именно этого вида коррупции в будущем?

Этап 3 – Карта рисков

Структурирующие вопросы

1. На какие процессы или подпроцессы оказала воздействие коррупция?
2. Определите вид коррупции, которая имела место.
3. Какими могли быть индикаторы на ранних стадиях, которые могли бы предупредить лиц, ответственных за принятие решений, исследователей или общественность о возможности применения коррупционных практик? Их можно отразить в дополнительном столбце.

Пример карты коррупционных рисков, возникающих при взаимодействии различных действующих лиц

Процесс	Подпроцесс 1	Коррупционные риски	Подпроцесс 2	Коррупционные риски	Подпроцесс 3	Коррупционные риски
Формирование политики и нормативно-правовое регулирование	Разработка	Недобросовестная политическая практика (конкуренция и монополии)	Реализация	Сговор/мошенничество между правительством и коммунальной организацией	Оценка	Взяточничество
Организационно-финансовая подготовка	Планирование	Взяточничество с целью повлиять на распределение ресурсов	Мониторинг	Мошенничество, фальсификация счетов	Оценка	
Донорское финансирование, денежные переводы и налоговые бюджетные отчисления	Прием финансирования/отчислений	Влияние на принятие решений в отношении проектов	Реализация проекта	Сговор/мошенничество между донором и правительством в отношении прогресса и качества	Отчет о финансовых операциях	Сговор между донором и правительством с целью соответствия целям затрат/финансирования
Управление и разработка программ	Планирование	Искажение процесса принятия решений (сговор с лидерами при выборе + утверждении планов/схем)	Реализация	Взятки взамен на повышение в должности, перевода на другую должность, надбавки к зарплате. Сговор между сотрудниками организации и консультантами с целью исказить результаты проектных расчетов и анализа издержек, а также оценки воздействия на окружающую среду и оценки социального положения	Мониторинг	
Организация тендеров и закупок	Планирование	Взяточничество с целью повлиять на организацию распределения ресурсов	Закупки	Коррупция, связанная с назначением уступок, решениями о длительности, исключительности, тарифах, субсидиях	Выплаты	Подделка счетов
Строительство	Разработка		Участие в тендерах	Взяточничество с целью оказания воздействия на заключение договоров/организацию тендеров	Строительство	Мошенничество при выставлении счетов
Эксплуатация и обслуживание	Планирование/определение		Реализация		Мониторинг/выплаты	Подделка счетов

Источник: Transparency International, Global Corruption Report 2008

На завершительной стадии карта коррупционных рисков будет выглядеть подобно приведенному ниже примеру

Процесс	Подпроцесс 1	Коррупционный риск для Подпроцесса 1	Инструмент/меры по предотвращению коррупции	Подпроцесс 2	Коррупционный риск для Подпроцесса 2	Инструмент/меры по предотвращению коррупции	Подпроцесс 3	Коррупционный риск для Подпроцесса 3	Инструмент/меры по предотвращению коррупции
Формирование политики и нормативно-правовое регулирование	Разработка	Недобросовестная политическая практика	Лоббизм Регистрация Доступ к закону об общественной информации	Реализация	Сговор между правительством и коммунальным учреждением/мошенничество	Запрещение государственным служащим одновременно занимать посты в частных корпорациях Раскрытие информации о прибылях и активах	Оценка	Взятничество	Кодекс норм поведения Защита лиц, совершающих служебное разоблачение
Организационно-финансовая подготовка	Планирование	Взятничество с целью повлиять на распределение ресурсов	«Электронное правительство» Бюджетирование с общественным участием	Мониторинг	Мошенничество	Независимая аудиторская организация по рассмотрению жалоб	Оценка	Подделка счетов	Защита лиц, совершающих служебное разоблачение
Донорское финансирование, денежные переводы и налоговые бюджетные отчисления	Прием финансирования/отчислений	Влияние на принятие решений в отношении проектов	«Электронное правительство» Лоббизм Регистрация Доступ к закону об общественной информации	Реализация проекта	Сговор/мошенничество между донором и правительством в отношении прогресса и качества.		Отчет о финансовых операциях	Сговор между донором и правительством при проведении переговоров с целью соответствия целям затрат/финансирования	Кодекс норм поведению; Защита лиц, совершающих служебное разоблачение Независимая функция аудита
Управление и разработка программ	Планирование	Искажение процесса принятия решений (сговор с лидерами при выборе + утверждении планов/схем)	Лоббизм Регистрация Доступ к закону об общественной информации	Реализация	Взятки взамен повышения в должности, перевода на другую должность, надбавки к зарплате. Сговор между сотрудниками организации и консультантами с целью исказить результаты проектных расчетов и анализа издержек	Раскрытие информации о прибылях и активах Кодекс норм поведению Независимая функция аудита Медиа-обучение	Мониторинг	Сговор между сотрудниками организации и консультантам и с целью исказить результаты оценок	Раскрытие информации о прибылях и активах; Кодекс норм поведению; Независимая функция аудита

Процесс	Подпроцесс 1	Коррупционный риск для Подпроцесса 1	Инструмент/ меры по предотвращению коррупции	Подпроцесс 2	Коррупционный риск для Подпроцесса 2	Инструмент/ меры по предотвращению коррупции	Подпроцесс 3	Коррупционный риск для Подпроцесса 3	Инструмент/ меры по предотвращению коррупции
Организация тендеров и закупок	Планирование	Взяточничество с целью повлиять на заключение договоров/организацию тендеров	Лоббизм Регистрация Доступ к закону об общественной информации	Закупки	Коррупция, связанная с назначением уступок, длительности, исключительности, тарифах, субсидиях	Раскрытие информации о прибылях и активах; Кодекс норм поведения; Независимая функция аудита; Защита лиц, совершающих служебное разоблачение	Выплаты	Подделка счетов	Защита лиц, совершающих служебное разоблачение Независимая аудиторская организация
Строительство	Разработка	Взяточничество с целью повлиять на разработку	Лоббизм Регистрация Доступ к закону об общественной информации Электронное правительство	Участие в тендерах	Взяточничество о с целью оказания воздействия на заключение договоров/ организацию тендеров	Раскрытие информации о прибылях и активах; Кодекс норм поведения; Независимая функция аудита; Защита лиц, совершающих служебное разоблачение	Строительство	Мошенничество при выставлении счетов	Независимая аудиторская организация
Эксплуатация и обслуживание	Планирование/определение	Взяточничество с целью повлиять на планирование	Лоббизм Регистрация Доступ к закону об общественной информации Электронное правительство	Реализация	Мошенничество	Независимая аудиторская организация; Организация по рассмотрению жалоб	Электронный мониторинг/выплаты	Подделка счетов	Независимая аудиторская организация

Примеры коррупционных рисков и мер по предотвращению коррупции. Материал взят из ППП «Making anti-corruption approaches work for the poor», подготовленной Пламмер, Всемирный банк, Всемирная неделя воды, Стокгольм, 2007 г..

Другие примеры инструментов картирования коррупции:

Пример 1:

Аннотированное сканирование уровня добропорядочности в сфере водных ресурсов (АСУДВР)

Метод аннотированного сканирования уровня добропорядочности в сфере водных ресурсов (АСУДВР) подразумевает однодневные семинары, во время проведения которых признанные эксперты, представляющие различные заинтересованные группы сектора водного хозяйства страны, оценивают и обсуждают различные показатели. АСУДВР – быстрый и сравнительно недорогой способ получения картины уровня добропорядочности в сфере водных ресурсов определенной страны. Такая оценка может помочь в выявлении основных областей, в которых нужно действовать. Более того, повторное проведение может показать, происходит ли прогресс из года в год.

АСУДВР включает инструменты оценки основных составляющих сферы водного хозяйства (рациональное водопользование, водоснабжение, орошение и гидроэнергетика), которые можно исследовать совместно или отдельно. В каждой из этих отраслей сканирование обращает внимание на уровень добропорядочности в четырех основных аспектах сектора водного хозяйства:

- Политика и законодательство
- Нормативно-правовое регулирование
- Инвестиционные проекты и программы
- Предоставление услуг

В целях проведения сканирования, добропорядочность определяется как «практики, препятствующие коррупции и способствующие развитию уважительного отношения к установленным законом правилам». Таким образом, вместо того чтобы непосредственно оценивать коррупцию, сканирование больше учитывает риски, которые могут привести к возникновению коррупции и, в некоторой степени, также оценивает слабость учреждений. Каждый из четырех упомянутых аспектов рассматривают в трех основных осях:

- **Прозрачность**, особенно в отношении существования письменной информации о процедурах и соглашениях, поскольку считается, что именно они создают основу понимания прав и обязанностей действующими лицами.
- **Подотчетность** в отношении способа применения прописанных процедур и письменных соглашений и, если возможно, в отношении нормативно-правового соответствия.
- **Участие** общественности, пользователей или их представителей в отношении возможности доступа к информации, их ролей в процессе принятия решений и их прав и возможностей эффективно размещать жалобы и быть услышанными.

В дополнение к этому сканирование обращает внимание на:

- **Антикоррупционные меры** – особые меры, которые предпринимают на внутреннем и внешнем уровне организации и правительства для снижения риска возникновения коррупции и, если возможно, также следит за выполнением санкций. Такой анализ проводится на национальном уровне, но также учитывает специфическую ситуацию в каждом секторе.

Полученные оценки и пояснения можно проанализировать для того, чтобы обнаружить области возможного риска или институциональной слабости. Также с помощью полученных результатов можно создать основу для составления настоятельных рекомендаций к действиям.

Для получения более подробной информации, включая полную методику и обучающие материалы по АСУДВР, свяжитесь с Сетью по обеспечению добропорядочности в водном хозяйстве: info@waterintegritynetwork.net

Пример 2:

Повышение уровня добропорядочности в сфере водных ресурсов с помощью многостороннего подхода – использование опыта Уганды

В Уганде часть усилий по повышению уровня добропорядочности в сфере водного хозяйства была уделена организации Министерством Охраны Окружающей Среды и Водных Ресурсов (МОСВР) в 2006 году многосторонней «Рабочей группы эффективного управления», задачей которой было определение и рекомендация мероприятий по продвижению и мониторингу прозрачности, подотчетности и эффективного управления в секторе водного хозяйства. В 2008 году Рабочая группа эффективного управления (при поддержке Программы водоснабжения и водоотведения (ПВВ) Африки, в сотрудничестве с Сетью по обеспечению добропорядочности в водном хозяйстве) инициировала два исследования уровня добропорядочности в секторе водного хозяйства, которые должны были стать основой для обновления антикоррупционного плана действий в секторе. Первое проведенное исследование представляло собой Картографическое исследование рисков и возможностей¹, разработанное, чтобы понять процессы подотчетности в секторе водного хозяйства, а также чтобы пересмотреть последние доклады о результатах работы сектора. Второе исследование, количественное, Базисное исследование, проведенное в национальном масштабе, было выполнено, чтобы исследовать то, как граждане, подрядчики, частные операторы, должностные лица местных органов власти и сотрудники СВВУ практикуют добропорядочность при обеспечении водоснабжения как городских, так и окрестных районов. Исследование показало, что недостаточный уровень добропорядочности в секторе водного хозяйства Уганды привел к ряду отрицательных последствий, таких как потери в инвестиционной деятельности,

¹ WIN, 2009

эксплуатация подрядчиков, снижение профессионализма, оформление договоров ради личной выгоды, а не из убеждений компетентности и заслуг, трата ресурсов на низкосортные или незавершенные работы и политические решения, направленные на предоставление услуг и инвестиций самым богатым за счет самых бедных. Продвижение добропорядочности является решающим, когда инвестиции в сектор вносятся для того, чтобы достичь бедных. Достижение ЦРТ в отношении водоснабжения и водоотведения будет откладываться до тех пор, пока денежные средства, предназначенные на новые услуги, поддержку или усовершенствование услуг, будут уходить в коррупцию.

В сентябре 2009 года исследования были запущены в ходе Национального семинара по обеспечению добропорядочности в водном хозяйстве, когда более 100 заинтересованных в секторе сторон снова дали клятву способствовать развитию добропорядочности и бороться с коррупцией в секторе водного хозяйства Уганды. Участники делегации разработали всеохватывающее возмещающее заявление, подкрепленное планом действия, состоящим из 10 пунктов, для направления развития добропорядочности в секторе на протяжении следующих 3 лет. Высокий уровень участия высокопоставленных должностных лиц обеспечил серьезное восприятие обсуждений, утверждение предложенных решений на высшем уровне и ответственность за выполнение действий на всех уровнях сектора водного хозяйства. Во время проведения ежегодного Объединенного осмотра сектора план действий был утвержден Рабочей группой сектора водоснабжения и водоотведения, самым высокопоставленным органом принятия решений в секторе. В итоге теперь все подсекторы обязаны подавать отчеты о ходе работ ежеквартально.

Извлеченные уроки

Руководство

- Центральная роль МОСВР состояла в построении программы со стабильной и непрерывной поддержкой, которая обеспечила такую институциональную память, которая сохраняется на долгие годы.
- Рабочая группа эффективного управления является наилучшей практикой, поскольку (1) ее возглавляет МОСВР, которое обеспечивает легитимность, централизованное руководство и институционально укореняет программу; в свою очередь она имеет иерархическую структуру для включения в систему подачи отчетов о ходе работ более обширной рабочей группы сектора; (2) она обеспечивает подотчетность, так как управление осуществляется не одним учреждением; здесь задействованы представители гражданского общества, партнеры по развитию, отделения коммунальных предприятий и сектора, являющиеся важными действующими лицами для ускорения деятельности; (3) она мобилизует сотрудничество и ресурсы, стимулирует установление общественной ответственности за сделанный выбор и принятые решения.

Сообщества, в которых реализуются принципы добропорядочности / антикоррупционные организации

- Сотрудничество с Сетью по обеспечению добропорядочности в водном хозяйстве привело в программу отличных профессионалов в области предотвращения коррупции, а также привнесло в эту программу превосходные навыки по борьбе с коррупцией; дополненный опыт ПВВ в сфере водного хозяйства и надолго установленные взаимоотношения с Правительством способствовали общему успеху проекта. Сотрудничество с партнерами по развитию способствовало тому, что ПВВ не осталась лишь «гласом вопиющего в пустыне».

Для получения более подробной информации, в том числе полных отчетов о проведенных исследованиях, посетите сайт Сети по обеспечению добропорядочности в водном хозяйстве: www.waterintegritynetwork.net/page/3175.

Пример 3: Контрольная карта коммунального предприятия

Контрольная карта делает особенный акцент на системе управления и направлена на оценку уязвимости системы перед злоупотреблением властью и ресурсами. Контрольная карта предназначена для:

- Определения и начала фокусировки на различных аспектах уязвимости перед злоупотреблением властью и в управлении ресурсами, которые возможно присутствуют на коммунальном предприятии.
- Подготовки общей базы информации и обеспечения общего понимания всеми сторонами, заинтересованными в информировании об эффективности коммунального предприятия водоснабжения и в его усовершенствовании. Распространение такой информации способствует продвижению принципа прозрачности.

Конечная цель заключается в том, чтобы результаты метода контрольной карты послужили основой для изменений в рамках предприятия. Можно смело утверждать, что такой поворот событий возможен только тогда, когда руководство заинтересовано в эффективном управлении, и когда существуют системы, которые позволяют ему действовать эффективно.

Примеры вопросов контрольной карты коммунального предприятия

Этическая модель

1. Существует ли кодекс норм поведения для руководителей высшего звена?
2. Используется ли он, и считается ли он эффективным?
3. Раскрывается ли ежегодно посредством эффективных средств информирования информация о доходах и активах руководителей высшего звена?

Жалобы от населения

4. Функционирует ли в рамках предприятия независимый отдел по приему жалоб от населения?
5. Известно ли об этом населению и сотрудникам?
6. Является ли он эффективным и авторитетным?
7. Практикуется ли наказание лиц, совершающих служебное разоблачение, или для них предусмотрена защита?
8. Могут ли жалобы поступать анонимно?
9. Существует ли программа проверки уровня добропорядочности различных отделов или подразделений?
10. Программу пропагандируют? Она эффективна?

Руководство

11. Преданы ли руководители высшего звена борьбе против коррупции, и как это отражается на словах и в делах?
12. Относится ли общественность с уважением к работе коммунального предприятия?

Кадры

13. Существует ли у всех сотрудников, включая начальников, уважительное отношение к правилам работы?
14. Является ли система, отвечающая за прием на работу, наложение дисциплинарных взысканий и повышение в должности, справедливой?
15. Являются ли уровни зарплаты и поощрений справедливыми?
16. Считается ли справедливой внутренняя административная система апеллирования решений

сотрудников?

Уровень и цели усовершенствования обслуживания

17. Регулярно ли проводится контроль уровня обслуживания в различных областях?
18. Цели совершенствования обслуживания устанавливаются ежегодно по согласованию с населением?
19. Разглашается ли информация о фактическом уровне обслуживания и целях усовершенствования обслуживания?
20. Четко ли привязано распределение бюджета к целям усовершенствования обслуживания?

Составление бюджета

21. Хорошо ли пропагандируется процесс составления бюджета, и является ли он открытым для широкой общественности?
22. Участвует ли население активно и непосредственно в формировании бюджетных предпочтений предприятия?

Закупки

23. Имеет ли система закупок репутацию справедливой системы?
24. Основывается ли она на принципах конкурентоспособности?
25. Объявляется ли о предстоящих закупках заранее, и известно ли о них общественности?
26. Является ли процесс отбора участников тендера тщательным и справедливым?
27. Задействованы ли правила конфликта интересов?
28. Предприятие вкладывает инвестиции на конкурентной основе?

Источник: World Bank Institute, Transparency International 2009

Справочные материалы

- Butterworth, J. (2010) Corruption Risk Assessment. Draft section of the update on IRC's Transparency Thematic Overview Paper, Unpublished.
- Plummer, J., Stålgren, P., Cross, P. at World Water Week in Stockholm 22 August 2006
- J. Plummer and P. Cross (2007) Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue. In: E. Campos and S. Pradhan (eds.) The Many Faces of Corruption p 221–267 (Washington, DC: World Bank, 2007).
- Plummer, J. Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor: Issues for Consideration in the Development of Pro-poor Anti-corruption Strategies in Water Services and Irrigation. Swedish Water House Report Nr. 22. SIWI, 2007.
- Stålgren, P. (2006) Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy Brief Nr. 4. SIWI, 2006
- Transparency International, Global Corruption Report 2008. Corruption in the Water Sector. Cambridge University Press, 2008.
- Конвенция ООН против коррупции, 2003г.
- Water Integrity Network and Water and Sanitation Program(2009) Uganda Risk and Opportunity Mapping Study Water and Sanitation Program – Baseline Survey on Integrity in the Uganda Water Supply and Sanitation Sector (WSS)
- World Bank Institute and Transparency International (2009) Manual on Improving Transparency, Integrity and Accountability in Municipal Water Supply and Sanitation.

Дополнительные материалы

Фонд ПРООН по управлению водными ресурсами в СМИБ принимает участие в Сравнительном проекте по управлению водными ресурсами, который сосредотачивается на УВР и разработке методики для оценки качества управления водными ресурсами, основываясь на таких признаках, как Участие, Прозрачность, Добропорядочность, Верховенство права и Реагирование. Проект был опробован в странах Среднего Востока и Северной Африки. Подробнее читайте на сайте проекта <http://rewab.net/id01.htm>, где вы найдете много полезной информации.

В Таджикистане проводится Исследование уязвимости добропорядочности сектора водного хозяйства, которое было разработано после проведения исследования уровня добропорядочности в секторе водного хозяйства Уганды. Все презентации и упражнения с семинара, которые раскрывают эту методику, можно загрузить с сайта www.gaportal.org/support/workshops/assessing-integrity-water-sector-tajikistan.



4

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

МОДУЛЬ 4: АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ЗАКОНЫ, УЧРЕЖДЕНИЯ И

ИНСТРУМЕНТЫ



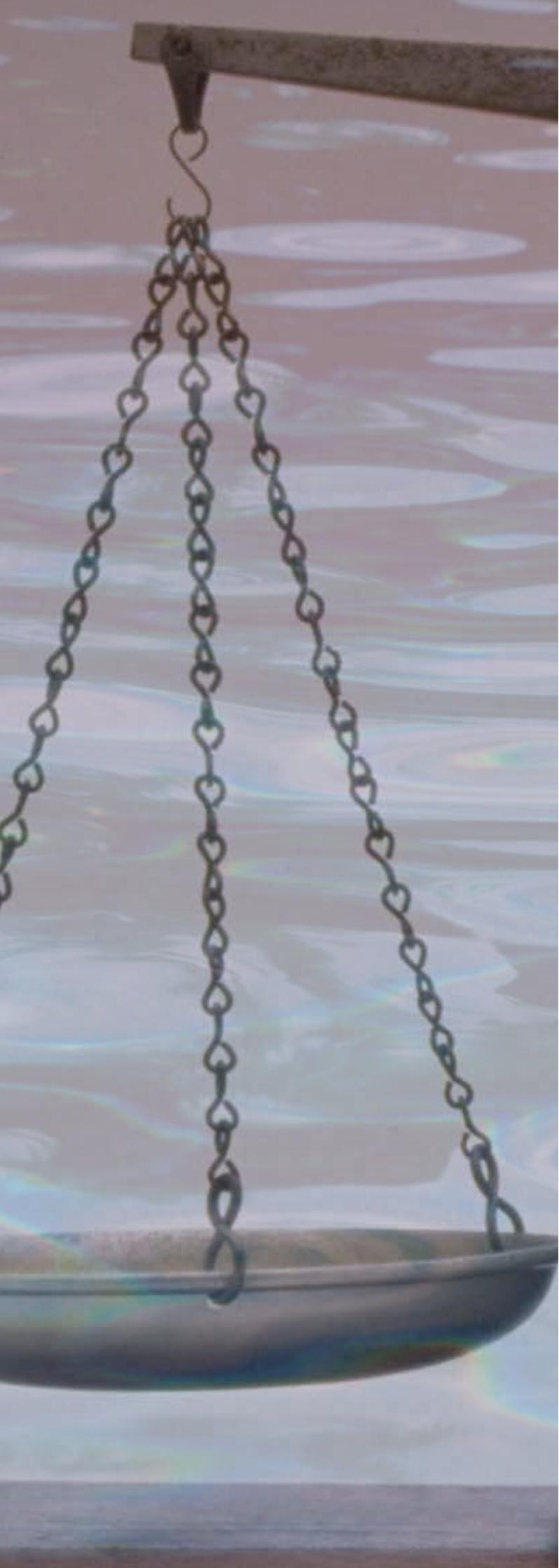


Photo: Q

Занятие 1:

Правовые антикоррупционные документы

В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции говорится, что коррупция угрожает стабильности и безопасности общества, подрывая институты и ценности демократии, этические ценности и справедливость, а также сбалансированное экономическое развитие.¹

Хотя коррупция в секторе водного хозяйства похожа на коррупцию в других секторах, ее влияние в секторе водного хозяйства является исключительно сильным. ООН признает доступ к воде основным правом человека, и как право человека борьба с коррупцией в секторе водного хозяйства является приоритетной задачей. Недостаток воды и низкий уровень обслуживания не только нарушают права человека и препятствуют экономическому росту, но и ежегодно убивают множество тысяч людей.

Традиционно уровень коррупции воспринимается как проблема государственного сектора, и поэтому ее решение требует создания достаточно уполномоченного специализированного учреждения или государственного органа, чтобы противостоять другим государственным органам.

Для того чтобы этот подход работал, должны быть приняты законы, позволяющие создавать эти учреждения и объявлять вне закона коррупционные практики. Эти постановления или законы подпадают под действие и контроль судебных органов. Такая система необходима не только для того, чтобы избежать злоупотреблений, – организации по рассмотрению жалоб тоже будут задействованы – но и для того, чтобы наказывать продажность. За соблюдение законодательных норм во взаимоотношениях между этими организациями и судебными органами несет ответственность полиция.

Многие правительства создают системы аудита для предотвращения и минимизации коррупции. Оппозиционные политические партии, гражданское общество, неправительственные организации и средства массовой информации играют ключевую роль в разоблачении случаев коррупции и изучении эффективности антикоррупционных законов и организаций.

Выборы предоставляют возможность политической подотчетности.

Международные антикоррупционные законы и организации, а также доноры играют важную роль в усилении подотчетности среди национальных участников путем установления стандартов и кодексов поведения, которые страны должны соблюдать, чтобы являться частью международного сообщества.

Роль закона

Закон предусматривает права и обязанности в секторе водного хозяйства. Например, доступ к чистой и безопасной воде признается ООН как основное право человека. Это позволяет любому человеку претендовать на законное право требовать доступа к базовым услугам водоснабжения. Концепция рационального использования водных ресурсов, основанная на принципах интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), заложена в многочисленных правовых программах.



(c) 2004-2011 Zapiro (All Rights Reserved)

© 2010 Zapiro (All rights reserved). Printed with permission from www.zapiro.com

¹ UNCAC, 2003

Ознакомление с инструментами: Закон

Закон выступает в качестве важнейшего инструмента воплощения в жизнь политического консенсуса относительно общих ценностей и методов, которые применяют для решения проблемы коррупции. Закон создает (или закрепляет) многие из институтов и их практических инструментов по предотвращению и борьбе с коррупцией. Такая борьба включает в себя юридическое определение уголовно-наказуемых преступлений и организацию органов власти для расследования нарушений и обеспечения соблюдения законов при их нарушении.

Правовая реформа в поддержку ИУВР и добропорядочности в секторе водного хозяйства

Многие страны, например, из Сообщества Развития Юга Африки (САДК), в настоящее время находятся на разных этапах процесса реформирования сектора водного хозяйства в направлении ИУВР. Такие реформы законодательства, политики и процессов в секторе водного хозяйства направлены на децентрализацию водопользования до самого низкого уровня в целях содействия непосредственному участию сообщества и достижения справедливости в распределении преимуществ среди пользователей. Хотя реформы в области ИУВР сами по себе и не предотвращают коррупцию, они «вызвали эффект появления чего-то вроде "окна возможностей" для внедрения различных мер по развитию подотчетности и прозрачности в целях улучшения качества управления водными ресурсами в этих странах».

Источник: Earle et al, 2008

Коррупция ослабляет верховенство права в отношении доступа к воде или надлежащее осуществление политики ИУВР. В конечном итоге, коррупция подрывает государственную политику, заложенную в правовой базе.

Усилия в секторе водных ресурсов необходимо привести в соответствие с более широкими антикоррупционными инициативами, такими как законы о прозрачности, свободе информации, кодексы поведения и гражданские группы

наблюдения. Такие меры также необходимо сочетать с наделением государственных органов полномочиями и властью предотвращать возникновение коррупции, которые заключаются в работе организаций по рассмотрению жалоб, прокуратур, судов, контролирующих учреждений и внутренних систем аудита.

Доступность информационного законодательства

Свобода информации является одним из основных прав, которые сегодня закреплены в конституции или законодательстве большинства стран. Такие законы позволяют людям защитить свои права (например, на обеспечение услугами, такими как услуги водоснабжения и водоотведения) и могут использоваться населением для защиты от злоупотреблений, неправильного управления и коррупции в органах власти. Свобода информации также может помочь правительствам: увеличение открытости и прозрачности в процессе принятия решений может усилить веру населения в местную и государственную власть.

Большинство стран на сегодняшний день имеют соответствующие законы по обеспечению свободы информации. Те страны, в которых такие законы отсутствуют, обязаны принять новое законодательство.

Если законы существуют, следует принять во внимание несколько ключевых моментов:

- Людей необходимо информировать об их правах на доступ к правительственным отчетам. НПО могут сыграть полезную роль в поддержке уязвимых и маргинализированных групп населения, таких как, бедные люди, чтобы они получали выгоду от такого законодательства.
- Граждане используют законодательство о свободе информации для доступа к правительственным отчетам. При этом может взиматься плата, что может стать препятствием для применения информации. Другие ограничения, которые препятствуют доступу к информации, могут заключаться в необходимости предъявления документов, удостоверяющих личность.
- Люди должны иметь возможность требовать удовлетворения в суде, если их просьба не рассматривается должным образом в соответствии с законом, а должностные лица и ведомства должны подвергаться наказанию за непредоставление информации или предоставление ложной информации.
- Расширение доступа к информации позволяет гражданам следить за работой правительства, а повышение уровня прозрачности может заставить государственных должностных лиц практиковать принципы подотчетности, работать лучше и избегать коррупции. Средства массовой информации играют ключевую роль в распространении информации, которая проливает свет на работу правительства и правительственных учреждений.

Роль международного права

Не только отдельные государства должны пытаться побороть коррупцию. Борьба с коррупцией требует общих глобальных

Ознакомление с инструментами: Международные соглашения

Международные соглашения (необязательные и обязательные) способствуют повышению уровня осведомленности о коррупционном поведении. Привлекая внимание к вопросам борьбы с коррупцией на международных форумах, такие соглашения оказывают давление на правительства с тем, чтобы последние принимали на себя реальные обязательства по увеличению уровня прозрачности.

Тема для размышления: Международные соглашения в сфере водных ресурсов

Коррупция при заключении соглашений о трансграничных водных ресурсах является уникальной областью, где международные соглашения и законы играют непосредственную роль. Международные законы о водных ресурсах способны снизить риск того, что коррупция навредит итогам переговоров о заключении двух- и многосторонних соглашений о водных ресурсах между странами с абсолютно разными политической и экономической властями. Система сотрудничества в бассейне реки Нил является интересным случаем.

Дополнительную информацию ищите на сайте:
www.internationalwaterlaw.org/blog/?p=268

решений, таких как международно-правовые соглашения и конвенции.

Международные соглашения и конвенции важны по многим причинам. Они обеспечивают систему правил и стандартов, способствующих международному сотрудничеству; предоставляют контрольную карту для реформирования правительства, а также базу для того, чтобы правительства могли контролировать друг друга, и инструменты для групп гражданского общества, обеспечивающие подотчетность их правительств.

² Water Integrity Network, not dated

³ www.transparency.org/global_priorities/international_conventions Transparency International provide links to a wide range of information on international conventions including follow up measures.

Это также создает важный стимул для локальных действий, которые, в конечном счете, являются необходимыми для повышения уровня прозрачности, подотчетности и доступности информации.

Необязательные соглашения принимают форму руководящих инструкций, рекомендаций, принципов, протоколов и типовых законов. Соглашения, обязательные для исполнения, представляют собой конвенции, договора, пакты, многосторонние и региональные соглашения. Эти виды правовых документов способствуют согласованию стандартов и требований к предупреждению, расследованию и уголовному преследованию за коррупцию.²

Международные конвенции также представляют собой общую систему для замораживания, конфискации и возвращения доходов от преступлений. Гражданское общество может использовать обязательные для исполнения соглашения как инструмент для требования от своих правительств внедрения реформ, необходимых для улучшения управления (прозрачность, подотчетность, участие общественности и доступность правосудия).

Данные соглашения также используются для мониторинга и оценки деятельности правительств (то есть, оценка одного правительства другим правительством или международной организацией), а также в целях содействия сотрудничеству в разработке общих стандартов для политики, процессов и практик на национальном уровне.

Международные конвенции

Конвенции могут включать в себя следующие меры:³

- **Профилактические меры** по созданию условий, которые способствуют законному, честному, прозрачному и эффективному государственному управлению; этика и процедуры государственного сектора; государственные закупки; финансирование государственного сектора; государственная отчетность, доступ к информации, защита лиц, осуществляющих служебное разоблачение; народное образование, а также высокие стандарты поведения для частного сектора, включая бухгалтерский учет и аудит, а также меры по предотвращению отмывания денег.
- **Карательные меры** для наложения наказания за коррупционные действия с помощью судебных или административных органов. Это обычно происходит путем принятия необходимого законодательства и других мер для признания коррупционных действий уголовно наказуемыми преступлениями в соответствии с местными законами.
- **Международное сотрудничество** между правоохранительными органами с целью сделать межгосударственные попытки исполнения законов более эффективными. Такое сотрудничество подразумевает экстрадицию, взаимную правовую помощь в расследовании, уголовном преследовании и судебном

разбирательстве, а также сотрудничество при исполнении законов путем проведения совместных расследований и применения специальных методов расследования.

- **Процессы возврата незаконно полученных активов**, включая следственные мероприятия по выявлению активов, профилактические меры по имобилизации активов (замораживание, наложение ареста) и конфискацию.

Конвенция Организации Объединенных Наций против Коррупции (КПКООН) является хорошим примером международной конвенции.

- Она была принята в 2003 году более 140 государствами
- Она является утвержденной мировой системой для борьбы с коррупцией
- Она позволила создать согласованные антикоррупционные законы и правила (Статья 5), органы или учреждения (Статья 6) и государственные законы о раскрытии информации (Статья 10).

Некоторые из сильных сторон КПКООН заключаются в том, что Конвенция:

- Способствует международному сотрудничеству
- Предоставляет контрольную карту по реформированию органов государственной власти
- Обеспечивает базу взаимного контроля правительствами друг друга
- Предоставляет населению инструмент для установления подотчетности правительств
- Обеспечивает стимул для деятельности на местном уровне.

Однако до тех пор, пока КПКООН не будет принята, подписана, ратифицирована, реализована в форме закона и институциональных планов и процедур, она не может быть применена и приведена в исполнение в той или иной стране.

Международные конвенции, применяемые во всем мире

Международное право признает конвенции и инструменты, которые могут оказывать мировое или региональное воздействие. Некоторые международные конвенции, применяемые во всем мире:

- Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, Совет Европы, ноябрь 1990г.
- Межамериканская конвенция против коррупции, 1996г.
- Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций, 1997г.
- Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, Совет Европы, 1998г.
- Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, Совет Европы, 1999г.
- Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, 2000г.
- Джакартская декларация по реформированию официальных учреждений по кредитованию экспорта

и страхованию инвестиций, 2000г.

- Варшавская декларация: к сообществу демократий, 2000г.
- Конвенция ООН против коррупции (2003г.), подписанная 128 странами
- Принципы корпоративного управления для коммерческих предприятий, разработанные организацией «Нетмес»
- Управление пенсией и Азиатский банк развития, прил. 2003г.
- Антикоррупционная инициатива Азиатского банка развития (АБР)/Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) для стран Азиатско-Тихоокеанского региона (2004г.)
- «Пять ключевых элементов» Всемирного банка, прил. 2004г.

Источники: Shordt et al, 2006

Конвенция ООН против коррупции (КПКООН)

Основные правила, применяемые к водным ресурсам

Меры по предупреждению (Глава II)

- Государственный сектор: Затрагивает органы по противодействию коррупции; этику и процедуры государственного сектора; государственные закупки и управление финансовыми средствами; а также государственную отчетность. Одно из положений содержит призыв к правительствам по предотвращению злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых государственными властями для осуществления коммерческой деятельности.
- Гражданское общество: Подчеркивает роль граждан, в том числе их участия; доступа к информации; каналов размещения жалоб и народного образования.
- Частный сектор: Устанавливает стандарты, в том числе бухгалтерского учета, аудита и борьбы с отмыванием денег.

Криминализация (Глава III)

- Охватывает целый ряд преступлений, в частности, взяточничество, растрату имущества, незаконное обогащение, использование служебного положения в корыстных целях, злоупотребление служебным

положением, отмывании денег и т.д.

- Предусматривает корпоративную уголовную ответственность и возмещение убытков.
- Включает межличностные правонарушения (не обязательные).
- Источник: СОДВХ, не датировано

Международное сотрудничество (Глава IV)

- Предусматривает и устанавливает подробные правила о взаимной правовой помощи, процессах экстрадиции и коллективной системы для действий.
- Меры по возвращению активов (Глава V)
- Характеризует возвращение активов как основу.
- Предлагает подробные правила для процесса и действий, направленных на сотрудничество.

Техническая поддержка (Глава VI)

- Очерчивает области для подготовки и оказания помощи и каналы для сбора, обмена и анализа информации о коррупции.

Механизмы осуществления (Глава VII)

Источники: WIN, not dated

Международные конвенции как инструменты защиты

Международные конвенции и документы не только делают государства подотчетными государствам-партнерам, но также закладывают основы для оценки национального законодательства. Обнажая расхождения между национальным законодательством и международными стандартами, эти документы и конвенции предлагают правовой контекст для требования изменений.⁴

Как только процесс проверки показал, что государство не придерживается своих обязательств согласно международным законам, различные группы могут активировать деятельность по оказанию воздействия на процессы его государственной политики для устранения этих пробелов.

Международные конвенции и документы могут быть использованы как эффективный ориентир для оценки способности государства осуществлять меры по борьбе с коррупцией. Национальные институты и практики могут подвергаться сравнению с международными стандартами для получения объективной оценки их соответствия или соблюдения. Любые отклонения могут быть высветлены во время проведения форумов по Международным конвенциям и документам, и таким образом создать сильную поддержку для любой правозащитной программы. Кроме того, международные конвенции и документы могут служить правовыми аргументами в национальных судебных процедурах.

Тезис

В то время как международная политическая воля является основной частью головоломки, важно, чтобы документы на этом уровне создавались достаточно «влиятельными» для того, чтобы их реализация была конструктивной.⁵

Признаки государств, не реализующих антикоррупционные меры

- Государство взяло на себя минимальные официальные обязательства по снижению уровня коррупции.
- Государство приняло на себя ограниченные обязательства, которые, однако, не коснулись важных злоупотреблений.
- Государство взяло на себя важные обязательства, но не подкрепило их конкретными планами.
- Государство как приняло на себя обязательства, так создало и планы, но мало что от этого изменилось.
- Государство приняло на себя обязательства, создало планы и демонстрирует их реализацию, но все это дает незначительные результаты.

Источник: Holloway, не датировано

Базовые вопросы

1. Возьмите одну международную конвенцию или документ и сравните ее/его с вашим национальным законодательством. Есть ли пробелы в законодательстве вашей страны?
2. Изучите выполнение международных конвенций и документов вашими местными судебными органами. Можете ли вы привести случаи на основе этих конвенций или документов?

⁴ WIN, not dated

⁵ World Bank Institute, Transparency International, 2009

Занятие 2:

Роль учреждений

Джасперс (2003) определяет учреждения, как: «организации, рабочие правила или заведения, созданные со специальной целью в государственных интересах на основе принятых традиций, законов или отношений в обществе или сообществе». Каждое учреждение имеет свою собственную политику, стратегии, руководящие инструкции и принципы, процедуры, стандарты, нормы и традиции и действует в рамках закона.

Для того чтобы убедиться, что учреждения организованы должным образом и структурированы с учетом ключевых законодательных или политических требований, может потребоваться институциональная реформа или изменения институциональной структуры, роли или функции. Например, планирование и реализация ИУВР часто требует институциональных реформ, чтобы позволить учреждениям водопользования и водоснабжения и их взаимосвязям рационально использовать ограниченные водные ресурсы и более эффективно решать проблемы управления, а также обеспечить возможность участия общественности.⁶

Институциональная реформа может потребовать:

Различные типы реформ

- Внедрение новых методов на основе правовых реформ, такие как децентрализация, участие заинтересованных сторон, более строгий подход к возмещению затрат или участие частного сектора.
- Постановка новой цели для организации.
- Рационализация производственного процесса.
- Пересмотр задач и обязанностей.
- Реформы, изменяющие процедуры.
- Начало реализации или реформирования стратегий.

Источник: Cap-Net, ГВП, ВИЕС, 2008г.

Усиление подотчетности

Для борьбы с коррупцией и содействия повышению уровня добропорядочности в секторе водных ресурсов требуется целый ряд различных типов учреждений. Для предотвращения коррупции или «злоупотребления властью с целью получения личной выгоды»⁷ необходимы сильные системы.

Контроль за государственными должностными лицами, выполняющими государственные функции, и всеми частными лицами, участвующими в общественных предприятиях,

обычно требует использования различных стратегий подотчетности.

В целом, целью является создание системы взаимоотношения властей, которая опирается на то, что различные заинтересованные стороны будут брать на себя соответствующую ответственность.

Эти стратегии могут быть разделены на три группы стратегий подотчетности: горизонтальные, вертикальные и внешние стратегии подотчетности.⁸

Горизонтальные стратегии подотчетности

Наиболее целесообразными учреждениями в борьбе против коррупции являются те, которые основаны в рамках правовой и судебной системы, например, организации по борьбе с коррупцией, организации по рассмотрению жалоб, государственные аудиторы и судебные органы.

Закон может содействовать или препятствовать реализации стратегии горизонтальной подотчетности. Примерами содействия является провозглашение различных видов коррупции незаконными действиями (например, растрата имущества, взяток и т.д.), создание и наделение полномочиями организаций, задачей которых является исполнение законов, и издание правил контроля этических нарушений и имущества.

Базовые вопросы

Функционируют ли в вашей стране учреждения по борьбе с коррупцией? Каким образом управление водными ресурсами и предоставление услуг связано с работой этих учреждений в вашей стране?

Примеры антикоррупционной правовой базы включают в себя:

- Положения гражданского и/или уголовного законодательства (то есть взяточничества и коррупционные правонарушения);
- Специальные антикоррупционные законы;
- Другие законы, такие как законы о доступности информации, конфликте интересов, защите лиц, совершающих служебное разоблачение, свободе выражения мнения и свободы СМИ.

Антикоррупционные организации обычно контролируют поведение государственных деятелей и их декларации об имуществе, иногда они выполняют функцию организации по рассмотрению жалоб. Эти учреждения

⁶ Cap-Net, GWP, EUWI, 2008

⁷ González de Asís et al, 2009

⁸ World Bank, 1999

находятся на передовой борьбы с коррупцией и, чтобы быть эффективными, они должны быть независимыми (то есть политически, финансово и юридически) от остальной части правительства, а их руководители должны назначаться на должности с согласия всех политических сил.

Правовая реформа как мера борьбы с коррупцией

Одной из основных мер по борьбе с коррупцией является правовая реформа, которая затрагивает такие вопросы, как процесс закупки, контроль и надзор, децентрализация и межправительственное сотрудничество.

Роль организации по рассмотрению жалоб заключается в приеме и рассмотрении жалоб граждан, защищающих свои права, нарушаемые правительством. Коррупция является способом угнетения прав граждан, и организации по рассмотрению жалоб призваны разрешать возникающие в связи с этим вопросы. Эти организации играют двойную роль: во-первых, они перенаправляют жалобы граждан в учреждения по борьбе с коррупцией, и, во-вторых, они рассматривают любые жалобы на антикоррупционные учреждения, которые обвиняются в неэффективной работе или работе в ущерб интересам общественности.

Основная функция организации по рассмотрению жалоб заключается в изучении решения, процесса, рекомендации, бездействия или действия, противоречащего закону, правилам или инструкциям или представляющего собой отклонение от установленной практики или процедуры.

Государственные аудиты представляют собой механизмы контроля государственных затрат. Не все злоупотребления расходами или нарушения обязанностей являются коррупцией, а коррупция вполне может быть раскрыта через злоупотребления и нарушения общественного долга. Государственный аудит является инструментом выявления коррупции.

Наконец, Судебная система играет центральную роль в разрешении споров с помощью закона. Ее роль является центральной в борьбе с коррупцией, так как за судебной системой, в конечном счете, остается последнее слово относительно очевидных случаев недостойного поведения. Судебная власть решает, подтверждают ли доказательства, собранные различными сторонами, совершение уголовного преступления, и, если это так, налагает соответствующее наказание. Результат будет служить сдерживающим фактором для будущих нарушений до тех пор, пока выгода от совершения преступления не перевешивает наказания.

Пример реализации горизонтальной стратегии подотчетности:

Проект водоснабжения высокогорных районов Лесото

Пример реализации горизонтальной стратегии подотчетности: Проект водоснабжения высокогорных районов Лесото

Проект водоснабжения высокогорных районов Лесото (ПВЛ) является одним из крупнейших инфраструктурных проектов в мире. Он стартовал в 1986 году к взаимной выгоде Южной Африки и Лесото. Проект (в конечном итоге его стоимость оценивалась приблизительно в 8 млрд. долл. США) предусматривал строительство нескольких крупных плотин и туннелей для увеличения подачи воды в провинцию Гаутенг, Южно-Африканская Республика, и выработки электроэнергии для Лесото.

В рамках ПВЛ исполнительный директор Организации по развитию высокогорных Районов Лесото (ОРЛ), ответственной за реализацию ПВЛ, получил 6 млн. долл. США в виде взяток от транснациональных компаний через обширную международную сеть банковских счетов и «агентов». Взятки давали, чтобы выиграть право на заключение договоров и обезопасить тендерные предложения в процессе торгов.

Одним из важнейших факторов для взяточничества при осуществлении международных деловых операций является то, что транснациональные корпорации из развитых стран избегают уголовного преследования за совершение правонарушений в развивающихся странах. Во многих случаях такие транснациональные корпорации избегают ответственности, поскольку правительства их стран закрывают глаза на их деятельность. Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством поощряет санкции против подкупа должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций.

Было успешно проведено шесть уголовных дел, включая дело против исполнительного директора ОРЛ (двух международных консалтинговых компаний, одного международного подрядчика и двух местных агентов). Эти две консалтинговые компании позже были отстранены Всемирным Банком на различные периоды. Ряд инцидентов сделал возможным проведение разбирательства дел: во-первых, исполнительный директор был признан виновным

в административных правонарушениях, таких как растрата средств организации не по назначению. Такие действия не считались уголовно наказуемыми, но они действительно послужили мотивом для того, чтобы правительство продолжило расследование по делу. Во-вторых, роль правительства Швейцарии также оказалась очень важной. Благодаря внесению изменений в законы о тайне банковских операций в 1997 году, правительство Швейцарии оказалось в состоянии передать соответствующие записи банка правительству Лесото (ПрЛ). В-третьих, правительство ЮАР оказало помощь и поддержку правительству Лесото. Но самым главным, однако, оказалась политическая воля, продемонстрированная правительством Лесото, заключающаяся в желании вкладывать необходимые финансовые ресурсы, время и политические обязательства в течение длительного хода расследования.

В результате этих судебных расследований были установлены несколько важных прецедентов для преследования будущих обвинений во взяточничестве, а именно:

► **Взяточничество** – что должно быть доказано в ходе судебного расследования? Было установлено, что преступление совершено на этапе заключения соглашения. Предложение суммы денег государственному должностному лицу и ее принятие является достаточным для начала судебного разбирательства. Это упрощает расследование преступления.

► **Финансовая прозрачность** – какие финансовые операции имели место? Доступ к записям швейцарского банка, касающимся обвиняемого, стал одним из основных компонентов успешного разбирательства.

► **Юрисдикция** – где произошло преступление? Так как последствия преступления были ощутимы в Лесото, дело было передано юрисдикции этой страны.

По материалам: LESOTHO: A Precedent for Prosecution of Grand Corruption Committed by Multinational Companies. WIN Case Information Sheet No. 5 (2008).

См. также (www.ipocafrika.org/cases/highlands/anticorrupt/theproject.pdf).

Уроки, извлеченные в результате реализации Проекта водоснабжения высокогорных районов Лесото

Правительство Лесото доказало, что даже бедная страна может эффективно преследовать по закону коррупцию, если в этой стране сильная политическая воля со стороны правительства и компетентная судебная система. Тем не менее, такое преследование требует вложения огромных финансовых и административных ресурсов. Правительству Лесото была выражена признательность за его жесткую позицию в отношении коррупции и сильную политическую волю.

Этот случай послужит прецедентом для будущих дел, связанных с коррупцией и взяточничеством, совершаемых транснациональными корпорациями по всему миру.

Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством, направленная на снижение уровня коррупции в развивающихся странах путем поощрения санкций против подкупа должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций, является важнейшим шагом к победе над взяточничеством в развивающихся странах. Во многих случаях, Принципы противодействия взяточничеству в бизнесе, разработанные глобальной коалицией против коррупции Transparency International, оказываются надежным средством по предупреждению и пресечению таких крупномасштабных проявлений коррупции.

Источник: СОДВХ, Дело № 5, 2008г.

Вертикальная стратегия подотчетности

Вертикальные стратегии относятся к роли негосударственных субъектов в оказании давления для повышения уровня подотчетности. Данная стратегия зависит от горизонтальных стратегий, поскольку негосударственные субъекты не готовы побороть весь государственный аппарат.

Средства **массовой информации** играют центральную роль в расследовании и предании гласности случаев коррупции, а также в усилении подотчетности. Независимость, плюрализм и свобода средств массовой информации должны иметь первостепенное значение в борьбе с коррупцией. Средства массовой информации являются одним из ключевых

механизмов реализации принципа подотчетности, если они остаются независимыми.

Неправительственные организации также играют ключевую роль в усилении подотчетности и определенную роль в развитии партнерских отношений между поставщиками услуг, органами контроля и надзора и пользователями. Они также укрепляют механизмы, инструменты и программы реализации принципа подотчетности в сфере спроса. НПО являются важным звеном в пропаганде политических, правовых и институциональных реформ в направлении улучшения подотчетности и повышения уровня участия общественности.

Пример вертикальной стратегии подотчетности:

Роль средств массовой информации в борьбе с коррупцией: пример Уганды при президенте Йовери К. Мусевени во время беспартийной системы

Свободные, независимые и трудно уязвимые средства массовой информации могут играть важную роль в борьбе с коррупцией. Средства массовой информации в Уганде пользовались значительной свободой в этом отношении с тех пор, как в 1986 году к власти пришел президент Мусевени. Развивающаяся структура власти и изменения в условиях работы средств массовой информации создали как проблемы, так и возможности для средств массовой

информации в исполнении их роли на страже коррупции. Автор этого исследования, Моника Ногара, утверждает, что, хотя представители средств массовой информации и выиграли важные сражения в содействии развитию подотчетности в государственных организациях, сложная структура власти режима последовательно оспорила роль СМИ как инструмента государственной подотчетности.

Источник: Nogara, Monica 2009

Внешние стратегии подотчетности

Внешние стратегии подотчетности предусматривают постоянный надзор со стороны других государств, международных организаций, доноров и учреждений за усилиями, предпринятыми для соответствия требованиям комплексного подхода к борьбе с коррупцией, подотчетности и прозрачности.

Комбинирование различных стратегий подотчетности

В ходе этого занятия мы рассмотрели роль различных учреждений в борьбе с коррупцией и содействии развитию подотчетности. Была подчеркнута важность различных официальных организаций и законодательства.

Без набора законов или социальных правил, которые определяют, какое поведение считается коррупционным, сложно предотвратить систематические проявления коррупции. В целях поддержки местных усилий следует поощрять национальные и международные усилия.

Хотя для борьбы с коррупцией и необходима благоприятная правовая база, ее недостаточно для полного искоренения этого феномена. Реализация правовых норм имеет решающее значение, и это, как правило, именно тот аспект, в котором большинство усилий не увенчивается успехом. Горизонтальная, вертикальная и внешняя стратегии подотчетности необходимы как на уровне государства, так и в более широких масштабах: на уровне международных законов, конвенций и документов.

Справочные материалы

Cap-Net, GWP, EUWI (2008) Economics in Sustainable Water Management. Training Manual and Facilitators Guide. Cap-Net, International Capacity Building Network for IWRM, UNDP.

Earle, A, Lungu, G, and Malzbender, D (2008). Mapping of Integrity and Accountability in Water Activities and Relevant Capacities in the SADC-Region. Paper 12, Report commissioned by UNDP Water Governance Facility at SIWI, WaterNet and Cap-Net.

González de Asís, M; O'Leary, D; Butterworth, J; Ljung, P (2009). Program to Improve Transparency, Integrity and Accountability in the Water and Sanitation Sector. Transparency International. World Bank Institute.

Holloway, R (N.d.) NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs Can Use Monitoring and Advocacy to Fight Corruption. Доступно на сайте: http://www.impactalliance.org/file_download.php?location=S_U&filename=11618854321Holloway_NGO_Corruption_Fighters%27_Resource_Book%5B1%5D.pdf

Jaspers, F. (2003). Institutions for Integrated Water Resources Management. Training Manual. UNESCO-IHE, Delft, the Netherlands.

Nogara, M. (2009) "Role of Media in Curbing Corruption: the Case of Uganda under President Yoweri K. Museveni during the 'No-party' System." Доступно на сайте: http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp72_2009.pdf

Shordt, K., Stravato, L., and Dietvorst, C. (2006) About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector. Thematic Overview Paper 16, IRC International Water and Sanitation Centre

United National Convention Against Corruption, 2003

Water Integrity Network (N.d.) How to Use International Anti-corruption Agreements in Advocacy. Available at <http://www.waterintegritynetwork.net/page/2062>

WIN Case Information Sheet No. 5 (2008)

World Bank (1999). Fostering Institutions to Contain Corruption: How Can Institutions of Accountability be Developed to Control Endemic Corruption? PREM Notes Public Sector No. 24. Доступно на сайте: www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote24.pdf, просмотрено 13 апреля 2009 г.

World Bank Institute and Transparency International (2009) Manual on Improving Transparency, Integrity and Accountability in Municipal Water Supply and Sanitation.

www.transparency.org/global_priorities/international_conventions Глобальная коалиция по борьбе с коррупцией предоставляет ссылки на широкий спектр информационных ресурсов о международных конвенциях, включая информацию о последующих мерах.





5

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ПО ПОВЫШЕНИЮ УРОВНЯ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА МОДУЛЬ 5: ПРОЗРАЧНОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

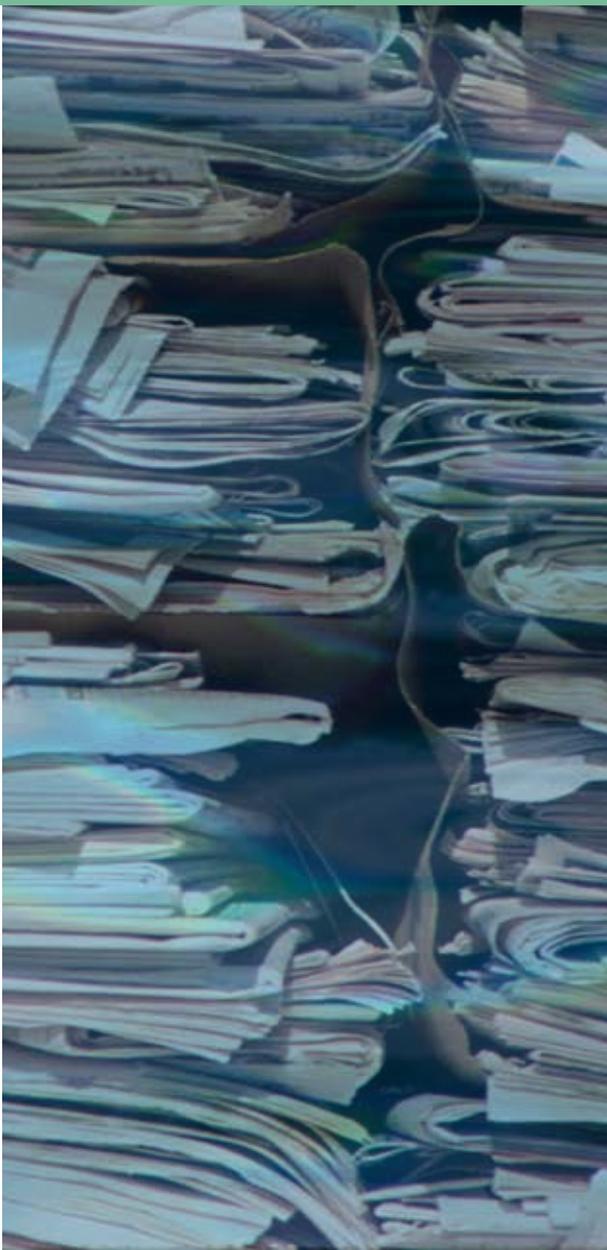




Photo: Q

Занятие 1:

Прозрачность и доступность информации

Прозрачность и доступность законов об информации

Как обсуждалось в Модулях 2 и 4, прозрачность относится к открытости и доступности общественной информации с тем, чтобы граждане могли понять суть процесса принятия решений, которые оказывают на них влияние, и были осведомлены о стандартах поведения, которые следует ожидать от государственных должностных лиц.

Свобода информации является одним из основных прав, которые сегодня закреплены в конституции или законодательстве большинства стран. Такие законы позволяют людям защитить свои права (например, на обеспечение услугами, такими как услуги водоснабжения и водоотведения) и могут использоваться населением для защиты от злоупотреблений, неправильного управления и коррупции в органах власти. Свобода информации может также помочь правительствам так как больше открытости и прозрачности в процессе принятия решений может повысить доверие граждан к местным и национальным органам власти.¹

Законы о свободе информации направлены на то, чтобы заставить правительства быть более подотчетными в своих действиях, таких как предоставление услуг. Правительства выполняют эти законы путем предоставления права на доступ к официальным отчетам, что, таким образом, позволяет общественности проводить тщательную проверку работы государственных учреждений и должностных лиц. Повышение прозрачности также может привести к повышению доверия к правительству.

Большинство стран на сегодняшний день имеют соответствующие законы, обеспечивающие свободу информации. Страны, где таковых нет, обязаны принять новое законодательство.

Если существуют законы, следует принять во внимание несколько ключевых пунктов:

- Население необходимо информировать об их правах на доступ к правительственным отчетам. НПО могут играть важную роль в поддержке уязвимых и маргинализированных групп населения, таких как, бедные люди, в том, чтобы они получали выгоду от такого законодательства.
- Граждане используют законодательство о свободе информации для получения доступа к правительственным отчетам. При этом с них может взиматься плата, что может стать препятствием для применения информации. Другие ограничения, которые препятствуют доступу к информации, могут заключаться в необходимости предъявления документов, удостоверяющих личность.
- Люди должны иметь возможность требовать

удовлетворения в суде, если их просьбы не рассматриваются должным образом в соответствии с законом, а должностные лица и ведомства должны подвергаться наказанию за непредоставление информации или за предоставление ложной информации.

- Расширение доступа к информации позволяет гражданам следить за работой правительства, а повышение уровня прозрачности может вынудить правительственных должностных лиц быть подотчетными, работать лучше и избегать коррупции. Средства массовой информации играют ключевую роль в распространении информации, которая проливает свет на работу правительства и правительственных учреждений.

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека является основой для всех дискуссий о доступности информации и прозрачности. Однако Статья 19 все еще применяется ограничено.

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека (1948) гласит: *«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»*. состоит в том, чтобы правительство было открытым и подотчетным своему народу.

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека

Статья 19 в основном направлена на ограничение правительственной цензуры. Она не предназначена для содействия развитию прозрачности в правительстве. Тем не менее, она может служить в качестве отправной точки для дальнейшей разработки и развития нормативно-правовых документов о прозрачности.

По словам Абдул Вахид Хана, Заместителя Генерального директора по вопросам коммуникации и информации ЮНЕСКО: «Свободное распространение информации и мнений лежит в основе самого понятия демократии и имеет решающее значение для эффективного соблюдения прав человека ... Центральное место в гарантии реализации на практике свободного распространения информации и мнений занимает принцип того, что государственные органы хранят информацию не для себя, а от имени общественности». Цель этих законов, известных как Законы об информации, более

¹ World Bank Institute, Transparency International, 2009

Законы о свободе информации приняты более чем в 70 странах, таких как Бангладеш, Канада, Колумбия, Финляндия, Германия, Гондурас, Индия, Нидерланды и Великобритания. Законы о свободе информации находятся на рассмотрении в Гане, Нигерии и Руанде и совершенно отсутствуют в Мали, Судане и Зимбабве.

Свобода информации подразумевает, что граждане имеют право на доступ к публичной информации, если нет веских причин, отказать в этом. Это касается, например, секретной информации, связанной с потребностью в приватности, правом на неприкосновенность личной жизни, общественным порядком и национальной безопасностью. Законы о доступности информации основаны на признании того, «что информация в руках органов государственной власти является ценным общественным ресурсом, и что доступ общественности к такой информации способствует большей прозрачности и подотчетности этих органов государственной власти, а также что эта информация имеет важное значение для демократического процесса».²

Базовые вопросы

Распространяются ли законы о доступности информации в вашей стране на информацию, хранимую в органах местного самоуправления и государственных предприятиях? Относятся ли такие законы к отчетам частных компаний, которые задействованы в правительственных договорах?

Чтобы воплотить эти законы в жизнь и сделать их эффективными, важно, чтобы они нашли отражение в подзаконных актах и руководящих принципах, основываясь на структурированной оценке потребности в информации, благодаря которой можно определить, какая информация необходима для повышения государственной прозрачности. Перевод этих законов в практические инструменты, которые граждане могут использовать для получения доступа к информации сектора водного хозяйства, и для того, чтобы вынуждать ведомства сектора водного хозяйства нести ответственность за свои действия, является трудоемким, но необходимым процессом.

Существует целый ряд факторов, которые могут ограничить открытость информации, в том числе отсутствие политической воли, неадекватная квалификация государственных должностных лиц, отказ устанавливать должность представителя по связям с прессой и информационного работника, а также неэффективное управление информацией.³

² Freedom of Access to Information Act for the Republika Srpska. Available in www.vzs.ba/en/?ID=49

³ Kacaoglu, Figari and Darbishire, 2006

⁴ Tropp and Stålgren, 2005

Законы об информации и процессы развития

Во многих странах, законы о доступности информации одобрены. В то время как официальные документы могут хорошо выглядеть на бумаге, во многих случаях они вводились в рамках нисходящего реформирования правительства, а не коллективного процесса, а иногда лишь в результате давления, оказываемого на правительство со стороны международного сообщества и организаций.

Очень важно создать спрос на существование и применение законов об информации. Однако такие законы будут эффективны только, если спрос создается легитимно со стороны местного общества.

Доступность информации и участие

Важно использовать имеющиеся данные и информацию для мониторинга процесса принятия решений и прогресса в деятельности в отношении управления и коррупции. Меры по повышению прозрачности такие, как законодательство о свободе информации, раскрытие информации о государственных активах, и прозрачный доступ к отчетам о проведении голосований, необходимо развивать в дальнейшем. Очень важно также пропорционально увеличивать глобальные показатели, а также государственное развитие систем мониторинга и оценки управления.⁴

Ключевой тезис

Доступность информации является центральным элементом для более эффективного участия.

Примеры того, как прозрачность применяется на практике в управлении водными ресурсами, представлены в Глобальном отчете о коррупции за 2008г. Из этих случаев, которые варьируются от оглашения информации о бюджетах проектов и до разглашения информации о показателях деятельности поставщиков услуг, которые могут быть применены в различных контекстах во всем мире, можно извлечь много опыта.

Гражданское общество играет важную роль в превращении информации в средство эффективного общественного контроля а также в повышении уровня прозрачности:

- Увеличение уровня участия гражданского общества в Глобальном отчете о коррупции за 2008г. признается механизмом для снижения чрезмерного влияния и захвата сектора водного хозяйства.
- Участие в составлении бюджета сектора водного хозяйства и разработка политики отдельными представителями гражданского общества могут

способствовать концентрации внимания на нуждах бедных при планировании правительственных расходов.

- Участие фермеров в выборе места водозабора и управлении насосами и орошением способствует гарантии того, что их представительство будет надлежащим, когда дело дойдет до доступа к водным ресурсам.
- Участие гражданского общества в аудите производительности и финансовом аудите, картировании загрязнения водных ресурсов и мониторинге производительности создает важное дополнительное взаимограничение властей.
- Прозрачность и участие заинтересованных сторон укрепляют доверие и уверенность, необходимые для управления.

Системы, обладающие операционной прозрачностью, менее восприимчивы к коррупции, чем те, которые работают тайно. Основные элементы прозрачности находятся среди других политик доступности информации и правильной работы независимых СМИ. Свободные средства массовой информации являются мощным инструментом: они не только способны разоблачать коррупцию и признавать отдельных лиц юридически ответственным и политически подотчетным за свои действия, но также могут служить инструментом для повышения осведомленности и информирования общественности о правах граждан, а также о важности прозрачности и добропорядочности.

Орхусская конвенция (1998) имеет непосредственное отношение к доступности информации, участию и правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды.

Что такое Орхусская конвенция?

Орхусская конвенция устанавливает ряд прав общественности (отдельных лиц и их объединений) в отношении окружающей среды. Участники Конвенции обязаны принять необходимые положения, обеспечивающие внесение вклада органами государственной власти (на национальном, региональном или местном уровне) в воплощение этих прав в реальность.

Конвенция предусматривает:

- право каждого человека на получение экологической информации, которая имеется в распоряжении государственных органов (**«доступ к экологической информации»**). Такое право может включать информацию о состоянии окружающей среды, а также о политиках или предпринятых мерах, или о состоянии здоровья и безопасности населения, если на состояние здоровья и безопасность населения может оказать воздействие состояние окружающей среды. Заявители имеют право на получение такой информации в течение одного месяца с момента подачи запроса, не указывая при этом причину такого требования. Кроме того, государственные органы обязаны, в соответствии с Конвенцией, активно распространять экологическую информацию, имеющуюся в их распоряжении;

- право на участие в принятии решений, касающихся окружающей среды. Государственные органы должны предпринять меры для того, чтобы затрагиваемая общественность и экологические неправительственные организации могли высказать свое мнение относительно, например, предложений по проектам, влияющим на окружающую среду, или планов и программ, касающихся окружающей среды. Таким высказываемым мнениям нужно уделять должное внимание в процессе принятия решений, а информация об окончательных решениях и основаниях для их принятия должна распространяться (**«участие общественности в принятии экологически значимых решений»**);
- право на пересмотр процедур с целью оспаривания решений, которые были приняты без учета двух вышеупомянутых прав или экологического законодательства в целом (**«доступность правосудия»**). <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

Занятие 2:

Прозрачность в развитии инфраструктуры водного хозяйства

Предупреждение коррупции в Индонезии:

Применение принципов прозрачности на протяжении всего цикла выполнения проекта

Программа развития кечаматанов (ПРК) представляет собой общенациональную программу, проводимую правительством Индонезии. В дополнение к национальным фондам, ПРК поддерживается как Всемирным банком, так и другими донорами. Она направлена на борьбу с нищетой, укрепление местного самоуправления и общины, и совершенствование местного управления. Эта программа, направленная на различные секторы, охватывает более 34 000 деревень по всей стране, и поддерживает сектор водного хозяйства Индонезии посредством строительства 7178 объектов водоснабжения, 2904 объектов водоотведения и 7326 систем орошения.

Коррупционные риски в проектах развития Индонезии высоки и широко распространены. Крупномасштабные, централизованные и состоящие из множества более мелких проектов государственные проекты, такие как ПРК, представляют большие возможности для нецелевого использования государственными чиновниками государственных средств в личных целях, подвергаясь при этом низкой степени риска. Неправильно функционирующие судебные системы и неэффективные учреждения надзора вносят свой вклад в общую слабость системы подотчетности,

что открывает путь для утечки денег из проектов развития. Такие формы коррупции в проектах развития проявляются несколькими способами:

- Подкуп должностных лиц в обмен на получение проектов
- Зазоры в законах, создаваемые верхними уровнями власти
- Незаконные сборы
- Недопоставка материалов/услуг
- Хищение персоналом

Для решения вопроса о высоком риске экологической ситуации в ходе ПРК были разработаны антикоррупционные меры, которые внедрили в проекты водоснабжения, что способствовало прозрачности и обмену информацией на протяжении всего цикла проекта. Одним из ключевых принципов является то, что коррупционные риски могут быть минимизированы за счет лучшей организации работы. Организационные меры включают уменьшение количества сделок и возможностей действовать по собственному усмотрению в системе перечислений; стандартные суммы грантов; а также упорядоченные форматы для лучшего понимания конечными пользователями.

Источник: Сеть по обеспечению добропорядочности в водном хозяйстве. Дело № 2/2008

Другие примеры мер по устранению конкретных слабых мест в программах развития водной инфраструктуры см.: <http://www.waterintegritynetwork.net/page2201>

- СОДВХ. Дело № 3 от 2008г: The Agua Transparente Programme, Columbia.
- СОДВХ. Дело № 5 от 2008г: Проект водоснабжения высокогорных районов Лесото.

Информация и цикл выполнения проекта/ программы

Новые строительные проекты, связанные с общественной инфраструктурой, как правило, редки, велики, специфичны и уникальны по месту расположения, что означает, что имеется мало информации, позволяющей судить о затратах, которые потребуются для строительства объекта. Это особенно верно для проектов развития водных ресурсов.

Базовые вопросы

Крупные инвестиции в водное хозяйство (т.е. в строительство плотин, каналов, водоочистных сооружений и т.д.) подвержены воздействию коррупции.

Назовите заинтересованные стороны, моменты и процессы таких проектов, в которых информация должна быть доступной. Какая именно информация? Кто должен ее предоставить?

Колумбийское соглашение против подкупа

Проблемы коррупции

В Колумбии процессы закупки труб для водоснабжения и инфраструктуры водного хозяйства оказались подвержены коррупции и мошенничеству. Условия для участия в тендере часто формируются таким образом, чтобы способствовать участию единственного участника, без учета технического анализа, обосновывающего данные требования. Кроме того, взятки часто предлагаются в процессе заключения договоров. Такая практика привела к потере крупных сумм государственных ресурсов, предназначенных для проектов сектора водного хозяйства и инфраструктурных проектов.

В 2004 году Колумбийская ассоциация санитарно-технических средств и методов охраны окружающей среды (АКОДАЛ) обратилась к Transparencia por Colombia, национальной антикоррупционной неправительственной организации, с просьбой создать Соглашение против подкупа. Это стало попыткой уменьшить недоверие и отсутствие надежности, доминирующие в отрасли производства труб, что представляло собой ситуацию, неразрешимую для компаний. Совместными усилиями компании по производству труб (представляющих 95% компаний в секторе) подписали Соглашение против подкупа в апреле 2005г. Соглашение предусматривает, что каждая компания должна ввести общую антикоррупционную политику в соответствии с указаниями, установленными в Бизнес-принципах коалиции «Transparency International» по противодействию взяточничеству (BPCB). Эти указания распространяются на целый спектр деятельности компании, включая: схемы ценообразования и приобретения, сбыта и реализации, механизмы осуществления, внутреннее управление и аудит, управление кадрами, а также защиту лиц, совершающих служебное разоблачение. Кроме того, рекомендуется, чтобы каждая компания установила Комитет по этике и наделила его значительными социальными и экономическими полномочиями для противодействия нарушителям.

Предупреждение коррупции

Почему компании присоединились к соглашению?

- Они считают, что соглашение ведет к снижению коррупции
- Они предпочитают схему саморегулирования, основанную на

общих правилах

- Соглашение поддерживает открытый диалог
- Соглашение предоставляет возможность признания
- Соглашение призывает к равноправному управлению
- Соглашение позволяет создавать социальное давление
- Как предоставить компаниям возможность предотвращать коррупцию
- Компании должны признать, что они несут ответственность, за решение проблемы
- Компании должны определить те действия, которые решают проблему
- Компании должны извлекать выгоду из своих действий

Антикоррупционные стратегии

Отсутствие антикоррупционной корпоративной культуры

- Предложить обучение сотрудников содержанию Соглашения
- Обеспечить управление кадрами (Приложения к трудовым договорам; индукционные процессы)
- Установить четкие рамки отчетности для начальников и казначейств
- Советам директоров необходимо формально поддержать Соглашение
- Установить подробные руководящие принципы и распространять информацию о Соглашении
- Проводить региональные совещания для запуска Соглашения (корпоративный имидж Соглашения; встречи с государственными служащими; публикации в национальных СМИ)
- Отсутствие прозрачности при заключении договоров
- Соглашение устанавливает новые правила, которые выходят за рамки правовых актов
- Соглашение призывает государственный сектор устанавливать аналогичные руководящие принципы
- Соглашение создает давление для других поставщиков с тем, чтобы они присоединялись к Соглашению Терпимость к взяточничеству в схеме распределения
- Предложить региональное обучение положениям Соглашения для поставщиков

Источник: СОДВХ. Дело № 5, 2008г

Такие проекты и программы, как правило, сложны и предполагают участие многих профессиональных субподрядчиков и/или консультантов. Реализация программы разбита на этапы, что усложняет контроль затрат на услуги по строительству и/или консультационные услуги. Информация асимметрична: подрядчики/консультанты/участники тендеров знают больше о реальных ценах, чем клиент.

Именно поэтому открытый доступ к информации, относящейся к строительным работам или консультационным услугам, важен для того, чтобы затраты на развитие оставались в рамках бюджета, и для обеспечения того, чтобы инфраструктура служила общественности в соответствии с проектируемым

уровнем обслуживания и требуемой надежностью.

Савас (2000) различает 12 различных этапов, характерных для цикла проекта. Эти шаги скорректированы и приведены ниже:

А. Подготовительный этап

1. Решение об аутсорсинге/заключении договоров
2. Подготовка технического задания
3. Критерии предварительной оценки квалификации и торгов (тендера)
4. Запрос на выражение интереса или предварительной квалификации

5. Подготовка окончательного списка претендентов
6. Запрос на проведение торгов (тендера)

В. Закупки и назначение подрядчика:

1. Проведение торгов (тендеров)
2. Оценка, переговоры и определение подрядчика

С. Осуществление строительных работ:

1. Строительство, оказание услуг и контроль
2. Сдача работ или прекращение обслуживания

Подготовительный этап: Какую информацию следует принять к сведению

На этом этапе, риск коррупции высок, поскольку именно на этом этапе, как правило, принимаются стратегические решения о том, как начать и приступить к реализации проекта. Как правило, существует четыре основных вида деятельности на подготовительном этапе:

- i. Составление сметы проекта: для оценки потребностей проекта и наличия средств, а также для оценки институциональных и финансовых ограничений
- ii. Идентификация проекта или предварительное технико-экономическое обоснование: чтобы проработать информацию для вынесения решения о том, продолжать или нет.
 - a. определить и сформулировать проект и срочность
 - b. примерно оценить размер проекта,
 - v. выбрать приоритеты проекта,
 - г. оценить необходимость в продолжении реализации

III. Подготовка проекта или технико-экономическое обоснование: для выбора наиболее выгодной альтернативы/дополнительных средств относительно планировки, дизайна критериев и возможностей системы, которые будут разработаны.

IV. Рабочий проект: подготовка подробных, технических расчетов, технических чертежей, технических и расчетных данных, ведомостей объемов работ, тендерных документов и документов по закупкам

На этом этапе принимается несколько важных решений, например, какому подрядчику доверить работы, процесс закупок, метод проведения тендера, критерии отбора, и так далее. Решения, принятые на этом этапе подвержены чрезмерному влиянию, поскольку они открывают пути для получения потенциальной выгоды в результате коррупционных действий.⁵ Многими элементами на этом этапе можно манипулировать, также их значение может быть занижено или переоценено в политических и стратегических целях. Кроме того, решения, принимаемые в связи с тендерами, закупками и процессы конкуренции, могут косвенно подвергаться влиянию, в том числе и в том, что касается определения претендентов (зарубежных или национальных), которых необходимо исключить. Критерии, предъявляемые к претендентам и соперникам на стадии предварительной квалификации, и выбор сжатых сроков предоставления тендерных документов - все это может подвергаться манипуляциям из-за взяточничества.

Закупки и назначение подрядчика

Можно выделить ряд возможностей, которые могут привести к коррупции как до проведения тендера, так и во время проведения переговоров по заключению договоров, включая изменение суммы договора или регулирование заявок.

В зависимости от того, какая система закупок применяется (основанная на приоритетах качества, или соотношении цена-качество)

есть множество способов регулировать заявки и потенциально манипулировать оценками заявок. Также инновационные технологии открывают новые возможности для манипуляций, которые сложно обнаружить.

Осуществление строительных работ

Чарльз Кенни (2007г.) уделяет особое внимание этапу строительных работ в рамках цикла проекта. Существует тенденция к строительству новых инфраструктур, а не к планированию и техническому обслуживанию существующих инфраструктур. Решение о целесообразности проведения нового проекта или реабилитации или модернизации существующей инфраструктуры само подвержено коррупции, поскольку необходимо принять несколько решений. Несмотря на то, что техническое обслуживание является ключевым для сохранения экономической ценности инфраструктуры и привлечения необходимых инвестиций, которые позволяют достичь прогнозируемого на этапе технико-экономического обоснования результата, остается большой соблазн для создания новой инфраструктуры.

Поскольку строительство инфраструктуры водоснабжения включает сложные, нестандартные строительные процессы и методы, которые способствуют асимметрии информации между клиентами и поставщиками услуг, неудивительно, что строительство часто рассматривается как одна из самых коррумпированных отраслей по всему миру.

Повторные переговоры и внесение изменений в договора

На этапе строительства все еще способна возникать коррупция во время перезаключения договоров и в ходе реализации. Переговоры направлены на снижение затрат по договору, в последствии, например, путем внесения изменений, касающихся стандартов качества, различных технологий строительства или посредством безнаказанности, состоящей в несоблюдении норм. Коррупция может стремиться снизить стандарты надзора за строительством или ожидаемые штрафы. Кроме того, коррупция может быть использована для увеличения доходов через поддельные претензий или путем обеспечения прибыльной поправки договора или объявления дополнительных нарядов на работу. Мошенничество, манипуляции со счетами-фактурами и т.д., могут покрывать низкое качество материалов или служить оправданием для повышения цен на услуги. Такие практики, опять же, могут быть скрыты путем подкупа властей, отвечающих за управление договором и надзор за строительством.

Этап эксплуатации и технического обслуживания (после завершения строительства) имеет решающее значение, но им часто пренебрегают. Фактическое строительство и эксплуатация объектов строительства должны отражать и оправдывать решение об инвестициях, принятое на начальных этапах цикла проекта. Это важный этап, потому что именно здесь ощущаются последствия коррупции на предыдущих этапах, связанные с плохим качеством/производительностью, низкой надежностью, высокими эксплуатационными расходами, сокращением срока службы инфраструктуры, низким уровнем обслуживания и более высоким риском отказа. На этом этапе, информация о государственных нормах и стандартах, а также о целевых показателях и затратах поставщика важна для того, чтобы у граждан появились возможности контролировать качество уровня текущего обслуживания. Этот вопрос рассматривается более полно в Модуле 6.

⁵ Boehm, 2007

Процесс заключения договоров и коррупционные риски каждого этапа



1. Оценка потребностей/ определение спроса



2. Подготовительная фаза, проект и подготовка тендерных документов



3. Выбор подрядчика, передача подряда и подпись договора



4. Исполнение договора



5. Заключительный учет, аудит и выведение из эксплуатации (если применимо)

1. Оценка потребностей / определение спроса:

Коррупция может исказить процесс заключения контрактов в самом его начале, например, строительство большей плотины, чем требуется, выбор проекта по строительству гидроэлектростанции, в то время, когда другие, менее дорогостоящие объекты по производству энергии уже существуют, или строительство систем водоснабжения для определенных групп, к которым имеется привилегированное отношение, а не для населения, которое наиболее в них нуждается. Хотя неэффективные практики принятия решений не равнозначны коррупции, прозрачность и открытость в том, как и почему принимаются решения, предотвращает коррупцию на этом этапе. Обычные риски на данном этапе следующие:

- Лица, принимающие решения в секторе водного хозяйства, являются предвзятыми (причины - взятки, откаты или конфликт интересов).
- Инвестиции в сектор водного хозяйства или закупки не нужны. Спрос создается на специфический проект водного хозяйства для того, чтобы конкретная компания могла заключить сделку, но проект не представляет большой ценности для общества.
- Вместо систематического обнаружения утечек или сетевого сокращения потерь (оба из которых предлагают небольшое обогащение), создаются новые мощности (которые предполагают получение потенциальной взятки).
- Инвестиции не имеют экономического или социального обоснования или могут нанести ущерб окружающей среде.
- Товары или услуги, которые необходимы, пере- или недооценивают в пользу конкретного поставщика.
- Старые политические услуги или откаты возвращаются, в том числе путем включения в бюджет "меченых" договоров (т.е. договор с определенным, заранее подготовленным подрядчиком). Такую же процедуру можно использовать для создания новых услуг, которые будут оплачены в будущем.
- Конфликты интересов («вращающиеся») остаются неразрешенными, и лица, принимающие решения, выявляют потребность в заключении договоров в пользу бывших или будущих работодателей.

2. Подготовительная фаза. Разработка проекта и подготовка тендерных документов: Коррупционное действие может скрываться среди деталей, например, путем создания очень точных проектов орошения, которые могут удовлетворить только продукция конкретной компании; или

размеры системы искусственно расширяются с тем, чтобы только большая компания оказалась способной совершить такую поставку. Многие действующие лица в проекте могут пытаться повлиять на принятие решения. Здесь открывается важность внимательного изучения общественностью и дебатов. Столь же важным является использование услуг беспристрастной и компетентной консалтинговой компании. Среди основных рисков на данном этапе такие:

- Тендерные документы или техническое задание предназначены в пользу конкретного поставщика, поэтому истинная конкуренция не возможна (или ограничена).
- Ненужная сложность тендерной документации или техническое задание создает путаницу, скрывая коррупционное поведение, и затрудняет мониторинг.
- Консультанты по подготовке задания подготавливают проект, который благоприятен для конкретного претендента.

3. Выбор подрядчика, передача подряда и подписание договора: Решение может приниматься четко в пользу одного или другого претендента, например, если оператор водоснабжения выбирается не по заслугам, а за взятки. Риски на этом этапе состоят в следующем:

- Критерии отбора проектов водного сектора подвергаются произволу или применяются так, чтобы предубеждения играли определенную роль и остались незамеченными, или лица, принимающие решения не подчиняются принципам подотчетности.
- Преимущество предоставляется определенному претенденту путем обмена конфиденциальной информацией перед представлением тендерных документов или во время периода уточнения. Уточняющие сведения не сообщаются всем участникам тендера.
- Конфиденциальностью злоупотребляют и распространяют за пределы охраняемой законом информации, что затрудняет мониторинг и контроль.
- Основание для выбора победителя, не передается гласности (отсутствие прозрачности при оценке предложений).
- Проект имеет чрезмерную (излишне высокую) стоимость, в результате ограниченной или несуществующей конкуренции.
- Условия договора существенно изменяются в процессе согласования договора и его подписания, при этом нарушаются условия тендера.

Процесс заключения договоров и коррупционные риски на каждом этапе (продолжение)



1. Оценка потребностей/определение спроса



2. Подготовительная фаза, проект и подготовка тендерных документов



3. Выбор подрядчика, передача подряда и подпись договора



4. Исполнение договора



5. Заключительный учет, аудит и выведение из эксплуатации (если применимо)

4. Исполнение договора: Этап исполнения договора представляет собой несколько коррупционных рисков, например, если оператор системы орошения выигрывает тендер с очень низкой ценой, но как только договор подписан, начинает взимать более высокую плату, задерживает поставки или работает неэффективно, чтобы компенсировать низкий доход. Или же плотина может быть построена из некачественных материалов или с устаревшим оборудованием в целях компенсации затрат. Среди основных рисков на данном этапе такие:

- Победившие претенденты / подрядчики отбивают взятки и другие платежи плохим качеством, неполноценными или отличными техническими параметрами, нежели оговоренные в договоре. Некачественная работа или работа, не отвечающая техническим параметрам, может потребовать скорого ремонта или дорогостоящих корректировок.
- Пересмотр договора или «изменение заказов» вносят существенные изменения в технические параметры или

стоимость договора, часто несущественные, решение о которых может принимать главный инженер проекта. Такая ситуация может происходить в результате сговора между подрядчиком и контроллером или главным инженером проекта в сфере водного хозяйства.

- Надзорные органы и аудиторы не в состоянии играть свою роль - они куплены или предвзяты.
- Должностные лица требуют взятки взамен оформления платежей для подрядчика.

5. Завершающий учет, аудит и выведение из эксплуатации (если применимо)

- Аудиторы и бухгалтеры, выполняющие заключительную сверку счетов, куплены или предвзяты и, таким образом, готовы подтверждать подлинность фальсифицированных актов.

Источник: СОДВХ и Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International», 2010г.

Ознакомление с инструментами:

Пакты о добропорядочности

В 1990 Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International» разработала инструмент для защиты государственных закупок от коррупции. Он может быть использован как в государственном, так и в частном секторе, где проводится закупка товаров и услуг. Концепция Пактов о добропорядочности была успешно разработана и внедрена в ряде стран, особенно в некоторых странах Южной Америки. Пока что опыт внедрения и реализации этой концепции являются обнадеживающими.

Основная цель применения Пактов о добропорядочности состоит в снижении шансов возникновения коррупции во время закупок путем заключения обязательного соглашения между клиентом или владельцем и участником тендера (подрядчики, консультанты, производители, поставщики услуг и т.д.) во время заключения конкретных договоров. Ожидаемый конечный результат состоит в снижении высоких затрат из-за коррупции в сфере государственных закупок, приватизации или лицензирования.

Процесс заключается в создании благоприятных условий посредством соглашений и санкций на случай нарушений, где:

1. претенденты, подрядчики, товары и поставщики услуг воздерживаются от подкупа, путем обеспечения того, что все участники будут также воздерживаться от дачи взяток;
2. клиент или владелец проекта, например, правительственные учреждения, также обязуются препятствовать коррупции, путем соблюдения надлежащей практики закупок, в том числе не давать и не вымогать взятки.

Основные элементы концепции Пактов о добропорядочности:

- Пакт (договор) заключается между клиентом/ владельцем проекта (далее Заказчик), который нуждается в конкретных строительных работах, поставке товаров или консультационных услугах компаний или фирм (далее участники тендера) путем организации государственного тендера;
- Инициатива Заказчика, заключающаяся в том, что его персонал или агенты не будут требовать или принимать любые взятки, подарки и т.д. Нарушение приведет к соответствующей дисциплинарной или уголовной

ответственности;

- Заявление каждого Участника тендера о том, что он не заплатил, и не будет платить никаких взяток в любой форме;
- Обязательство каждого Участника тендера раскрывать информацию о всех платежах, сделанных в связи с данным договором всем заинтересованным (в том числе агентам и другим посредникам, а также членам их семей и т. д., клиентов и/или его персоналу или должностным лицам). Раскрытие информации будет происходить либо на время представления тендерных документов или по требованию Заказчика, особенно при возникновении подозрения на нарушение этим претендентом;
- Явное принятие каждым участником тендера условия, что обязательство не участвовать во взяточничестве, обязательства о раскрытии информации и соответствующие санкции остаются в силе для побеждающего Участника тендера, пока все обязательства, указанные в спецификации договора не будут выполнены к удовлетворению Заказчика;
- Соглашения и обязательства от имени Участника тендера будут сделаны «от имени и от лица Исполнительного директора компании»;

Заранее объявленный набор санкций за нарушение каким-либо Участником тендера своих обязательств, обещаний и/или соглашений, в том числе (все или некоторые): (I) отказ или незаключение, (II) конфискация тендерного обеспечения исполнительного залога, (III) ответственность за ущерб, причиненный Заказчику и конкурирующим участникам, и (IV) отстранение нарушителя Заказчиком на соответствующий период времени.

Участникам торгов также рекомендуется иметь Кодекс норм поведения компании (в котором ясно отрицается применение взяточничества и другого неэтичного поведения) и Программу соответствия для реализации Кодекса норм поведения в компании.

Узнать больше о пактах о добропорядочности можно на сайте: www.transparency.org/global_priorities/public_contracting.

Источник: СОДВХ и Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International», 2010г.

Занятие 3:

Свобода информации в действии

Ознакомление с инструментами:

Рекомендуемые действия для повышения доступности информации и прозрачности

Совещания для разработки антикоррупционных программ и обмена опытом. Они являются первым и необходимым шагом для разработки стратегий содействия повышению прозрачности, подотчетности и доступности информации в секторе.

Законы о доступности информации. Свобода информации является основным правом, которое сейчас закреплено в конституциях и законодательстве большинства стран. Законы позволяют людям защитить свои права (например, на обеспечение такими услугами, как водоснабжение и водоотведение) и могут быть использованы населением для защиты от злоупотреблений, бесхозяйственности и коррупции в правительствах. С другой стороны, свобода информации может также помочь правительству; если перенять культуру большей открытости и прозрачности в процессе принятия решений, доверие граждан к правительству может возрасти.

Методы участия общин, такие как коллективные оценки и картирование сообщества, широко используются в секторе водного хозяйства. Общинное управление, при активном участии граждан, стало основной моделью для предоставления услуг в сельской местности и было адаптировано в контексте некоторых пригородных районов. Привлечение общины к управлению проектами сектора водного хозяйства снижает риск коррупции, а прозрачность при этом возрастает.

Повышение права голоса граждан. Потребители часто практически не имеют возможностей заставить поставщиков услуг водоснабжения и водоотведения нести ответственность за свои действия. Во многих случаях, механизмы, содействующие гражданам в размещении законных жалоб, либо очень слабы либо не существуют вовсе.

Коллективное составление бюджета является инновационным финансовым механизмом, который дает гражданам больше возможностей высказать свое мнение по ключевым вопросам: как правительство расходует государственные финансовые ресурсы для местного развития. Этот механизм укрепляет подотчетность и справедливость при распределении ресурсов.

Доступ к информации о бюджете, расходах и производительности. Регулярные отчеты и счета поставщика услуг обеспечивают очевидный, но ценный инструмент для улучшения доступа к информации, повышения уровня прозрачности и подотчетности. Тем не менее, многие муниципальные поставщики услуг водоснабжения и водоотведения отказываются или пренебрегают своей ответственностью, состоящей в ежегодном аудите отчетов и счетов, даже если они обязаны это делать.

Отслеживание государственных расходов (ОГР) с целью слежения за потоком государственных средств и других ресурсов от уровня центрального правительства к административным службам передовых поставщиков услуг, таких как муниципалитеты или коммунальные предприятия предоставления услуг водоснабжения и водоотведения. Ключевой вопрос, на который стремиться дать ответ ОГР следующий: доходят ли государственные средства туда, куда они должны были поступить?

Пакты о добропорядочности и концепция социального свидетеля. Пакт о добропорядочности представляет собой обязательное соглашение между заказывающей организацией и участниками тендера на получение права заключения определенного договора, направленный на снижение коррупции. Выполнение данного соглашения наблюдает контролирующий/социальный свидетель от третьей стороны. Так социальный свидетель является весьма почетным, известным человеком, который пользуется заслуженным уважением в обществе и является независимым от сторон, участвующих в этом процессе. Он или она имеет полный доступ к соответствующей информации и документации и имеет право участвовать в критических этапах процесса закупок.

Встречи с общественностью должны стать нормальной функцией законодателей, гражданских чиновников и других административных служб общественных услуг (например, водоснабжения и водоотведения) для предоставления информации и для выяснения мнения граждан.

Связи между поставщиками услуг водоснабжения и водоотведения и их потребителями.

Жалобы и организации по рассмотрению жалоб это два элемента, которые иногда присутствуют по отдельности, но часто объединяются, их целью является обеспечить способ рассмотрения жалоб в системе местного самоуправления. Организации по рассмотрению жалоб дают людям возможность подавать жалобы, касающиеся практик, применяемых правительством/органами местного самоуправления, в независимый экспертный орган, либо в дополнение или в качестве альтернативы использования существующих органов, таких как Парламент, Суд и внутренних процедур размещения жалоб.

Электронное правительство. Интернет открыл новые возможности для правительства и местных органов власти, состоящие во взаимодействии с гражданами. Примером является применение электронных закупок при проведении тендера. Такой пример описан ниже.

Тематическое исследование:

Применение системы электронных закупок и гарантия качества

Города Сурабая, Восточная Ява:

В ответ на Указ Президента № 80/2003; новоизбранный мэр Сурабая разработал систему электронных закупок для города в 2004 году. Для запуска системы, муниципалитет провел собственное исследование и попытался применить лучшие практики систем закупок, существующих в Гонконге и Сингапуре. Студенты и члены профессорско-академического состава Института Sepuluh Nopember Surabaya (ITS), члена Совместной образовательной сети Индонезии (CKNet Indonesia), оказали помощь в настройке компьютерной системы.

Факультет гражданского строительства ITS является главным советником муниципалитета при пересмотре проекта строительства городской канализации и пищевой защиты для города, что было предложено консультантами. Во время строительства, члены

факультета участвуют в надзорной деятельности строительных работ. Таким образом, обеспечивается качество работ и затрудняется коррупция во время проектирования и строительства. Первоначально муниципальные власти сталкиваются с сопротивлением со стороны крупных поставщиков, которые полагались на взятки и сговоры, чтобы выиграть право заключения договоров. С момента внедрения системы электронных закупок, экономия от закупок стала значительной, а сэкономленные средства были выделены на другие проекты города. Кроме того, применение системы электронных закупок увеличивает возможности участия в тендере для малых и средних поставщиков. В результате, большую часть проектов в городе в настоящее время выигрывают и присуждают мелким и средним поставщикам.

Занятие 4:

Принятие мер по повышению прозрачности и добропорядочности

Масштабы и множество государственных, частных и заинтересованных сторон, и заинтересованных сторон среди потребителей предусматривают длинный список действий, которые могут быть рекомендованы для усиления прозрачности и добропорядочности в секторе водного хозяйства. Укрепление потенциала на индивидуальном и групповом уровнях является одним из таких ключевых действий.

Будьте проще!

План действий в отношении повышения уровня добропорядочности в секторе водного хозяйства не должен включать слишком сложные, дорогостоящие и высокотехнические решения. Несколько простых действий:

- Пусть технологии и конструкции будут настолько простыми, практичными и соответствующими, насколько это возможно;
- Планируйте услуги водоснабжения и водоотведения вместе с сообществом, с участием лидеров, богатых и бедных, мужчин, равно как и женщин;
- Упрощайте информацию, планы, проекты, отчеты, счета так, чтобы они были понятны для всех заинтересованных сторон.

Источник: СОДВХ, 2008г.

Некоторые рекомендуемые меры:

- **Сообщества:** повышение осведомленности граждан и партнерства с гражданским обществом, чтобы создать спрос на добропорядочность в водном хозяйстве; создание государственных систем размещения жалоб; повышение уровня участия населения в планировании и контроле; но не забудьте также об обеспечении необходимого потенциала, чтобы сделать такое участие возможным и соответствующим.
- **Привлечение институтов гражданского общества:** поддержка исследований и изучений; самое эффективное использование уровня знаний местного общества; привлечение его к разработке и реализации проектов в области водоснабжения и водоотведения.
- **Политики:** поиск их руководства и защиты; демонстрация того, что честно-управляемые программы приносят народу выгоду и возможность высказаться (особенно на промежуточном и местном уровнях); преследование

чиновников высшего уровня за совершенные ими действия.

- **Исполнители и ведомства водного хозяйства:** разделение роли исполнителя и регулирующего органа; эксперименты с пилотными проектами; повышение зарплат в ведомствах водного хозяйства как меры поощрения; включение в черные списки за плохую производительность;

Стратегические рекомендации: с чего начать?

- Отдавайте предпочтение предупреждению, нежели последствию. Коррупция имеет непосредственные негативные последствия и как только коррупционные системы созданы, они склонны приживаться.
- Не оставайтесь одни. Создавайте всеобъемлющие сети действующих лиц из местного, национального, регионального и международного уровня и из всех сфер жизни общества: частного, государственного сектора и гражданского общества.
- Сосредоточьтесь на нуждах бедных и маргинализированных слоев населения. Они наиболее страдают от коррупции и могут, в краткосрочной перспективе, быть лишены гражданских прав путем применения эффективных антикоррупционных мер.

Источник: Stålgren, 2006г.

разрушение монополий.

- **Связи:** публикация отчетов об уровнях производительности коммунальных предприятий; публикация технической информации для общественности; продвижение отчетов СМИ, которые освещают эффективные практики; принятие или объяснение причин принятия всех решений на открытых заседаниях, создание правил для открытых заседаний; облегчение доступа к законам об информации.
- **Мониторинг:** технические инновации сделали обмен информацией дешевле и доступнее, чем когда-либо прежде. В Танзании группы водопользователей используют мобильные технологии для подачи отчетов об утечках. Онлайн системы баз данных, спутниковые снимки, гражданский мониторинг качества воды, специальные расходомеры – все это примеры новых возможностей для более быстрой передачи информации и эффективного мониторинга.⁶

⁶ Shordt et al. 2006

Таким образом, расширение доступа к информации является одним из ключевых инструментов для увеличения прозрачности, что в свою очередь является основным принципом эффективного управления.

ПРООН определяет прозрачность как «обмен информацией и деятельность в открытую». Доступ к информации будет иметь особо важное значение для достижения консенсуса среди широкого круга заинтересованных сторон, а также для того, чтобы они могли участвовать в принятии обоснованных решений в программах развития водного хозяйства.

Доступ к информации, в том числе доступность информации и ее использование в процессе принятия решений, является

отправной точкой для улучшения управления водными ресурсами. Кроме того, доступ к информации имеет решающее значение для повышения открытости и сокращения масштабов нищеты, и является одним из ключевых факторов в развитии более эффективного многостороннего участия заинтересованных сторон в процессе принятия решений.

Важно помнить, что информация не только должна быть доступной для общественности, она должна быть точной и полной. Установление культуры открытости и прозрачности – очень сложный процесс. Тем не менее, принятие основных принципов и создание процесса являются важными компонентами на пути к прозрачности и подотчетности.

Ознакомление с инструментами:

Практические инструменты и действия в рамках проектов

- Упрощение информации, планов, проектов, отчетов, счетов с тем, чтобы они стали понятны и могли быть скопированы, обработаны всеми заинтересованными сторонами;
- Упрощение процедур утверждения, чтобы их было легко понять и контролировать;
- Создание четких и согласованных планов долгосрочной эксплуатации и технического обслуживания.

Источник: СОДВХ, 2008г.

Справочные материалы

- Boehm, F. (2007). *Corruption and Regulatory Capture in Public Service Sector Reforms* (Berlin: WiKu-Verlag).
- Kacaoglu, Nurhan and Figari, Andrea (Ed.) (2006) *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool* [online]. Опубликовано коалицией Transparency International. Доступен на: www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ifap.ru%2Flibrary%2Fbook115.pdf&ei=u3rwTniDA8T38Abhm_HkCw&usg=AFQjCNF30eveCz6KFYoSalNHwBxc7j9ILQ&sig2=ZkHQxdDQwT61jA__Z4EIfw [Последнее посещение: 26 ноября 2010г.].
- Kenny, Charles (2007) *Construction, Corruption and Developing Countries*. [online] World Bank Policy Research Working Paper 4271. Доступен на: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=996954> [Последнее посещение: 26 ноября 2010г.].
- Plummer, J (2007), *Examples of early warning indicators and anti-corruption measures, from "Making Anti-corruption Approaches Work for the Poor"*. ППП на Неделе водного хозяйства в Стокгольме 2007.
- Shardt, K., Stravato, L., Dietvorst, C. (2006) *About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector*. [Online] IRC Тематический обзор 16. Доступен на: <http://www.irc.nl/page/31982> [Последнее посещение: 25 ноября 2010г.].
- Savas, E.S. *Privatization and Public-Private Partnerships* (2000). Chatham House Publishers. Seven Bridges Press. New York, 2000. Доступен на www.questia.com/read/25057001?title=Privatization%20and%20Public-Private%20Partnerships [Последнее посещение: 26 ноября 2010г.].
- Stålgren, P. (2006). *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform*. Swedish Water House Policy. Brief Nr. 4. SIWI, 2006.
- Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International» (2008) *Глобальный отчет о коррупции за 2008г.: Коррупция в секторе водного хозяйства* (Cambridge: Cambridge University Press).
- СОДВХ. Дело №.2/2008: *Fighting Corruption at the Grassroots Through the Kecamatan Development Project, Indonesia*
- СОДВХ. Дело №. 3 от 2008 г: *The Agua Transparente Programme, Columbia*.
- СОДВХ. Дело №. 4/2008: *Private Sector Anti-Corruption Agreement in the Pipe Manufacturing Industry, Colombia*
- СОДВХ. Дело № 5 от 2008 г.: *Проект водоснабжения высокогорных районов Лесото*.
- Water Integrity Network (2008) *Advocating for Integrity in the Water Sector*. Доступен на: www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CBwQFjAC&url=http%3A%2F%2FE8L78Aa5ovWzDA&usg=AFQjCNHwKlrcGdLuD0DjYzmuYbcjHj2LvQ&sig2=j14W3ThCqKSIAC0EnvoMJg [Последнее посещение: 26 ноября 2010г.].
- Water Integrity Network and Transparency International: *Integrity Pacts in the Water Sector: An Implementation Guide for Government Officials*, 2010.
- World Bank Institute and Transparency International (2009) *Manual on Improving Transparency, Integrity and Accountability in Municipal Water Supply and Sanitation*.

Дополнительные материалы

Halpern, J.; Kenny, C.; Dickson, E.; Ehrhardt, D. and Oliver, C. (2008) *Deterring corruption and improving governance in the urban water supply & sanitation sector: a sourcebook*. (Water working notes; no. 18). Washington, DC, USA, World Bank.

Kacaoglu, Nurhan and Figari, Andrea (Ed.) (2006) *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool* [online]. Published by Transparency International. Доступен на: www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpdf&ei=u3rwTniDA8T38Abhm_HkCw&usg=AFQjCNF30eveCz6KFYoSalNHwBxc7j9ILQ&sig2=ZkHQxdDQwT61jA__Z4EIfw [Последнее посещение: 26 ноября 2010г.].

Pope, Jeremy (2005) *Dimensions of Transparency and Governance*. [online] 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance 24 – 27 May 2005, Seoul, Republic of Korea. Доступен на: www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Funpan1.un.org%2Fintradoc%2Fgroups%2Fpublic%2Fdocuments%2Fun%2Funpan019781.pdf&ei=O3zwTMqXFcSp8Abq8dToCw&usg=AFQjCNEKFFHmrf1iAertbVzZ7QcsxCPaQ&sig2=lp0NGEUrRfbNj_aGnq4YSg [Последнее посещение: 26 ноября 2010г.].

Rogers, Peter; Hall W., Alan (2003) *Effective Water Governance*. [online] Global Water Partnership TEC Background Papers No. 7. Доступен на: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.130.2714&rep=rep1&type=pdf> [Последнее посещение: 26 ноября 2010г.].

Solanes, Miguel and Jouravlev, Andrei (2006) Water Governance for Development and Sustainability. [online] CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura 111. Доступен на: www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fpublicaciones%2Fxml%2F0%2F26200%2Ficl2556e.pdf&ei=WXzwTOMGccP58AbhmrEDA&usg=AFQjCNEP48LZsi6O2H88le2Vp0Mf0OIJkw&sig2=dYBTpvPX00oUj03z-E1ScA [Последнее посещение: 26 ноября 2010г].

Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International» (2008) Глобальный отчет о коррупции за 2008г.: Коррупция в отрасли водного хозяйства (Cambridge: Cambridge University Press)

Solanes, Miguel and Jouravlev, Andrei (2006) Water Governance for Development and Sustainability. [online] CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura 111. Available from: <http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eclac.org%2Fpublicaciones%2Fxml%2F0%2F26200%2Ficl2556e.pdf&ei=WXzwTOMGccP58AbhmrEDA&usg=AFQjCNEP48LZsi6O2H88le2Vp0Mf0OIJkw&sig2=dYBTpvPX00oUj03z-E1ScA> [Accessed: 26 November 2010].

Transparency International (2008) Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector (Cambridge: Cambridge University Press)





6

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Модуль 6: Подотчетность

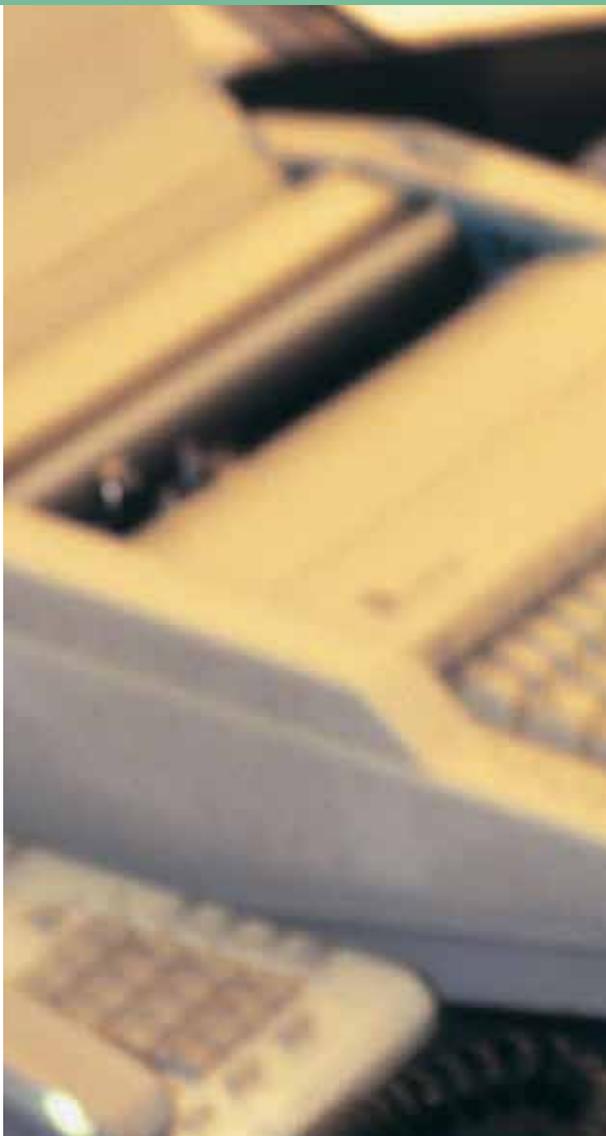




Photo: Q

Занятие 1:

Понятия коалиции, договора и договорные акты: в чем вообще заключается подотчетность?

Ключевые понятия:

Подотчетность:

Демократический принцип, состоящий в том, что избранные должностные лица и государственные чиновники должны нести ответственность за свои действия и отвечать за них перед теми, кому они служат. Подотчетность включает в себя политическую, административную и финансовую сферы.

Политическая подотчетность:

Политическая подотчетность подразумевает, что правительство должно нести ответственность перед гражданами страны, и что оно не должно злоупотреблять своей властью. Это также означает, что назначение на различные руководящие должности определенных лиц должно происходить на основе объективных критериев, а такие лица и их ведомства должны отчитываться за свою деятельность и затраты, руководствуясь принципами прозрачности.

Административная подотчетность:

Данное понятие относится к подотчетности в пределах административных структур, рассматриваемой через призму управления водными ресурсами. Это понятие заключается в регулярной оценке и внедрении необходимых улучшений, а также в обеспечении того, чтобы все

государственные чиновники, консультанты и технический персонал подчинялись профессиональным кодексам поведения и профессиональным стандартам. Все чаще от государственных и частных поставщиков услуг требуют представления ежегодных отчетов об их планировании, деятельности и расходах.

Финансовая подотчетность:

Физические лица и учреждения должны правдиво и точно документировать предполагаемое и фактическое использование выделенных им ресурсов. Такой подход может также предусматривать, чтобы лица, обладающие дискреционной властью, представляли отчеты о своих доходах, используя программу декларирования активов.

«Треугольник» подотчетности в сфере общественного обслуживания

На рисунке ниже показана структура взаимоотношений подотчетности между гражданами, политиками, представителями правительственных структур и поставщиками услуг. Существует два особых пути достижения подотчетности: длинный и короткий.

Учреждения предоставления услуг: короткий и длинный пути достижения подотчетности и три вида взаимоотношений



Источник: Всемирный банк, Доклад о мировом развитии, 2004г.

«Длинный путь» достижения подотчетности

Политический процесс, посредством которого граждане пытаются оказать воздействие на политиков, называют «высказыванием мнения». Такое влияние происходит посредством прямого политического процесса голосования граждан за их политических представителей и вынесения решения о том, адекватно ли политик представляет их интересы. Влияние граждан также состоит в выражении последними их приоритетов и предпочтений в отношении конкретных политических мер и политиков. Представители правительственных структур – это сотрудники министерств, областных и местных органов власти, которые составляют конкретные политические меры, правила и программы и несут ответственность за контроль их реализации.

В пределах правительства, представители правительственных структур формируют политику и достигают соглашений с поставщиками услуг. Поставщики услуг могут представлять собой государственные, частные или неправительственные организации. Это определяет отношения между политиками/представителями правительственных организаций и поставщиками услуг. Такие взаимоотношения подпадают под «вертикальную» подотчетность (рассматривается в Модуле 4). Если такое соглашение имеет место исключительно между агентами

в рамках государственной службы, мы будем называть его «договорным актом». Если правительство нанимает частного или неправительственного поставщика услуг, мы будем называть соглашение «договором».

«Короткий путь» достижения подотчетности

Короткий путь достижения подотчетности заключается в предоставлении гражданам полномочий, благодаря которым они могут непосредственно оказывать влияние на поставщиков услуг. Это также называется «властью клиентов или граждан».

Границы подотчетности между учреждениями водного хозяйства: пример Южно-Африканской Республики

Институциональная карта, представленная ниже, показывает взаимосвязь между различными учреждениями сектора водного хозяйства в Южно-Африканской Республике. Хотя эта карта была составлена в 2003 году, и некоторые из этих взаимосвязей впоследствии изменились в результате проведения законодательных и институциональных реформ, карта иллюстрирует направления подотчетности в виде «треугольника подотчетности».¹

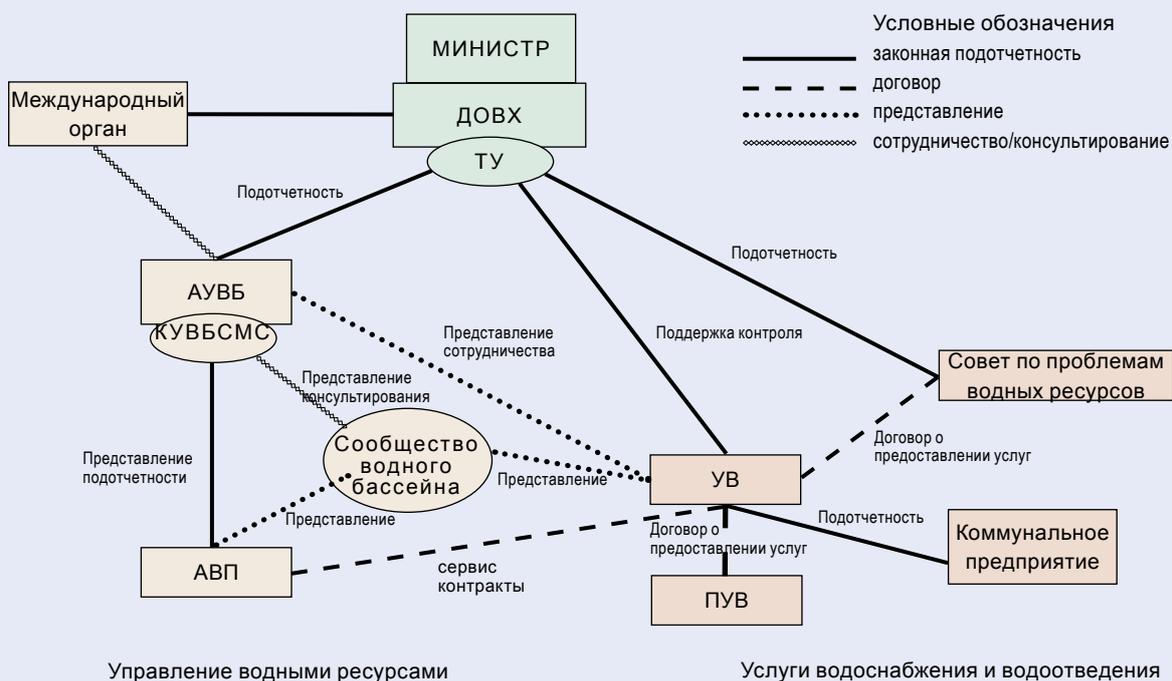
Подумайте о следующем:**Подотчетность, прозрачность и ИУВР**

Все мы являемся водопользователями, а ИУВР требует многостороннего участия и ответственности. В рамках ИУВР, исполнение принципов подотчетности и прозрачности ожидается не только со стороны учреждений государственного сектора, но и от всех заинтересованных сторон рационального водопользования. Все организации

(государственные, частные, официальные или неофициальные), в том числе и организации пользователей и речного бассейна, должны быть политически, административно, и финансово подотчетными, а также прозрачными, для обеспечения коллективного управления водными ресурсами, которое, в свою очередь, проложит путь к ИУВР.

¹ Governance in water resources management: Progress in South Africa WWF3: INBO session 20.03.03, Karar, E, Department of Water Affairs and Forestry, 2003

Первичные институциональные взаимосвязи между различными учреждениями сектора водного хозяйства в Южно-Африканской Республике



Источник: Karar, E. 2003.

«Законная подотчетность» = договорной акт

«Представление» = высказывание мнения

«Договор» = договор

«Сотрудничество и консультации» представляют собой более легкую форму высказывания мнения в тех случаях, когда существует политическое требование для консультирования с данными заинтересованными сторонами, которые, однако, не считаются официальными представителями заинтересованных групп.

Сокращения и определение понятий в институциональной карте сектора водного хозяйства Южно-Африканской Республики

Министр = Министр по вопросам водных ресурсов и окружающей среды

DOXA = Департамент по вопросам охраны водного хозяйства (Министерство водных ресурсов)

TU = Территориальное управление Департамента по вопросам охраны водного и лесного хозяйства

AUBP = Агентство по управлению водными и земельными ресурсами водосборного бассейна (администрация речного бассейна)

KUBS = Комитет по управлению водными и земельными ресурсами водосборного бассейна (представительное сообщество заинтересованных сторон, созданное в целях надлежащей организации AUBP на основе коллективного участия, обеспечивающего высказывание мнения всех соответствующих заинтересованных сторон)

AVP = Ассоциация водопользователей

UW = Управление водоснабжения (муниципалитет местный районный орган самоуправления, наделенный полномочиями и функциями для предоставления услуг водоснабжения и водоотведения путем планирования, регулирования и надзора)

PUW = Поставщик услуг водоснабжения (может быть государственной, частной или неправительственной организацией, принимающей на себя все функции, необходимые для обеспечения непрерывного водоснабжения и водоотведения)

Занятие 2:

Усиление подотчетности: инструменты и действия

Стратегии усиления подотчетности

Ниже приведены идеи для формирования стратегии усиления подотчетности.²

- 1. Работа на параллельных фронтах** с целью оказания влияния на формирование политик и законов, их реализацию и мониторинг, поддержки инициативных групп и НПО, участия заинтересованных сторон и общин, коалиций, исследований и инструментов. Чтобы добиться успеха, не следует сосредотачиваться исключительно на государственном правительстве или государственном секторе. Необходимо прибегать как к «восходящему», так и к «нисходящему» подходу.
- 2. Профилактический и конструктивный подходы.** Опыт, которым обладает человечество на сегодняшний день, показывает, что необходимо использовать положительные подходы. Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International», например, конструктивно сосредоточила свое внимание не на «назывании имен» или сенсационных расследованиях. Эта стратегия способствует гарантии того, что отдельные лица и учреждения готовы присоединиться и сотрудничать в направлении повышения подотчетности и прозрачности. Профилактическая и проактивная деятельность может заключаться в проведении тематических исследований передовой практики, обзоре текущей ситуации или исследовании деятельности для определения оптимальных подходов к управлению сообществом или разработке схем сектора водопользования.
- 3. Достижение большей прозрачности за счет,** например, создания системы размещения жалоб, служб по рассмотрению жалоб и проведения расследований предполагаемой коррупции. Такой подход может уделять внимание операциям, которые обычно происходят в секторе, таким как выбор выгодоприобретателя, проведение тендеров, строительство, эксплуатация и так далее.
- 4. Сотрудничество и партнерства.** Создание коалиции является необходимым. Существует множество примеров, доказывающих, что они работают и добиваются результатов. Важно увеличить количество и сочетание действующих лиц за счет участия представителей правительственных и неправительственных организаций, государственного и частного секторов, а также официальных и неофициальных групп.

² Shordt et al., 2006

Ознакомление с инструментами: Коллективное составление бюджета

Коллективное составление бюджета представляет собой процесс, в котором простые жители решают, как распределить часть муниципального или государственного бюджета. Коллективное составление бюджета позволяет гражданам определять, обсуждать и устанавливать приоритетность проектов, предусматривающих государственные расходы, в данном случае по отношению к рациональному водопользованию и услугам водоснабжения и водоотведения. Коллективное составление бюджета может привести к более справедливому расходованию государственных средств, повышению степени удовлетворенности основных потребностей, более высокому уровню прозрачности и подотчетности правительства и росту участия общественности (особенно за счет маргинализированных или бедных жителей), а также обучает принципам демократичности и гражданской ответственности.

Ознакомление с инструментами: Жалобы и организации по рассмотрению жалоб

Организация по рассмотрению жалоб назначается для получения и расследования жалоб от населения относительно плохого управления. Изучая решения, процессы, действия, бездействие, организация по рассмотрению жалоб проверяет их соответствие законодательству или практикам. Если подтверждается факт осуществления противозаконного действия, предпринимается действие по исправлению положения.

В секторе водного хозяйства некоторые гражданские организации были назначены независимыми наблюдателями как при проведении тендеров, так и при выполнении проектов. Задача состоит в поощрении смещения равновесия в сторону внешних механизмов подотчетности с коллективным участием. Такой подход обеспечивает мониторинг и создает механизмы обратной связи за пределами исполнительной власти, которая менее уязвима для коррупции.

5. Повышение осведомленности и наращивание потенциала. Необходимы эффективные, информированные и функциональные учреждения. Упор должен быть сделан на расширении потенциала учреждений и их персонала.

6. Применение и адаптация существующих инструментов. Многие инструменты и стратегии были разработаны для уменьшения коррупции и повышения прозрачности. Применение инструментов и стратегий автоматически не означает, что усилия увенчаются успехом. Важно реализовать стратегии и отследить их реальное воздействие, что предполагает необходимость наличия активных систем мониторинга и показателей.

ИУВР предлагает по-новому взглянуть на рациональное водопользование, которое подчеркивает важность участия заинтересованных сторон, гендерной проблематики и укрепления организаций по управлению речными бассейнами. Такой взгляд представляет собой значительную возможность включить меры по обеспечению подотчетности и прозрачности в процессе реформирования в направлении ИУВР.³ Ниже мы выделяем некоторые примеры стратегических действий для улучшения подотчетности и прозрачности путем внедрения реформ в направлении ИУВР.

Законодательные и финансовые реформы

Законодательные и финансовые инструменты состоят в процедурах реформирования процессов закупок, мониторинге и контроле, сдерживании, повышении экономической конкуренции и децентрализации.

Упрощение процессов регулирования, лицензирования и управления является центральным элементом этих реформ, которые обычно проводятся государственными учреждениями. Вероятность достижения успеха повышается, если меры поддерживает частный сектор, гражданское общество и международное сообщество.

- **Процессы закупок.** Определение технических условий договора включает возможность приспособления требований тендера таким образом, чтобы они подходили для конкретного участника, а процесс проведения тендера может подвергаться манипулированию путем замалчивания информации о возможностях заключения договора и создания таким

Подумайте о следующем: Важность антикоррупционных кампаний

Кауфман (2005) пришел к выводу, что важность «кампаний» по борьбе с коррупцией, новых учреждений и законов, а также большей части подходов традиционного государственного сектора управления и законодательных реформ, может переоцениваться. Повышение «информированности» само по себе, вне связи с реальным созданием программ, создало атмосферу цинизма и усложнило борьбу с коррупцией. Это приводит к выводу о том, что «повышение уровней подотчетности и прозрачности», вероятно, звучит хорошо, но в одиночку они мало на что способны. Надо четко понимать, что означают эти термины, а также осознавать их стратегические последствия.

Ознакомление с инструментами:

Проведение тендеров, заключение контрактов и организация закупок

- Задействование пактов о добропорядочности среди подрядчиков/поставщиков.
- Требование создания корпоративных кодексов поведения и/или согласованного кодекса «решительного неприятия» коррупции. Включение в договоры статей о «недопущении взяточничества» и «недопущении коррупции».
- Частные поставщики услуг водоснабжения и водоотведения должны представлять планы управления активами, которые отображают то, как их услуги будут распространяться на бедных.
- Требование наличия двух или трех совместных подписей на финансовых и проектных документах, а также на документах, подтверждающих важные расходы.
- Внезапный аудит процедур закупок. Внезапный аудит хранимых товаров и складов.
- Оценка планов: отслеживание и сравнение затрат на стандартные товары в различных проектах.⁴

³ Stålgren, 2006

⁴ Shordt et al., 2006

образом оправдания тому, что поставки происходят на бесконкурентных условиях. Частные подрядчики могут вступать в сговор, чтобы подорвать конкурентное проведение тендеров и тайно согласиться по очереди называть самую низкую цену. Будучи в состоянии контролировать конкуренцию, они могут завышать предлагаемую цену и создавать прибыль, которая распределяется между участниками сговора.

Реформы, касающиеся закупок, необходимо разрабатывать в тесном сотрудничестве с частными компаниями, представителей которых можно призвать к принятию «пактов добросовестности». Это способствует равноправному управлению и социализации, которые нарушают нормы установленного поведения и моральные нормы.

Гражданское общество может играть ключевую роль, например, в качестве организаций по рассмотрению жалоб от населения, которые работают в рамках политики конфиденциальности, для слежения за процессом закупок.

- **Повышение экономической конкуренции.**

Водный сектор традиционно включает в себя крупномасштабные национальные монополии. Монополии имеют тенденцию к увеличению коррупции, поскольку они искажают цены, диктуемые спросом и предложением, которые в свою очередь создают пространство для взяток и других форм коррупции. Вместе с частными подрядчиками, государственные монополии обычно имеют дело с заключением очень крупных договоров, которые могут увеличить ожидаемую чистую прибыль коррупции.

Монополии также склонны передавать огромную власть в руки государственных должностных лиц, обладающих значительной свободой действий. Исследования показывают, что чем выше степень свободы, тем выше частота взяточничества.

Вышесказанное является логическим обоснованием для повышения экономической конкурентоспособности как части антикоррупционных реформ. Однако, накопленный опыт призывает к осторожности, поскольку приватизационные процессы сами подвержены коррупции. Участники рынка нуждаются в поддержке от хорошо функционирующих государственных учреждений, которых, к сожалению, как правило, не хватает в пораженном коррупцией обществе.

Система ИУВР подчеркивает необходимость проведения процессов совместного принятия решений, в максимально возможной степени, на местном уровне. Однако, только осведомленные заинтересованные стороны смогут принимать активное участие. Таким образом, наращивание потенциала должно постоянно быть на стороне всех реформ.

- **Задействование межправительственного сотрудничества.**

Меры по пресечению коррупции в рамках межправительственного сотрудничества подразумевают укрепление национальной политики и исполнительных ведомств, оформление межведомственных процессов принятия решений, расширение технической подготовки для выявления нарушений, объединение членов межведомственных органов в министерства внутренних дел, равноправное управление и профессионализм.

Сотрудничество должно быть прозрачным, чтобы увеличение количества взаимосвязей не приводило к усилению дискреционной власти и расширению возможностей возникновения коррупции. Только при условии действия принципов прозрачности и надзора сотрудничество может способствовать проведению реформы в направлении ИУВР.

- **Децентрализация.** Децентрализация повышает уровень информации, доступной для управления и надзора за рациональным водопользованием, и создает более тесные отношения между поставщиками услуг и их клиентами. Это может увеличить моральную цену коррупции, поскольку поставщики услуг будут знать в лицо жертв осуществляемой ими коррупцией.

Децентрализация и приватизация не являются мгновенными решениями

Некоторые важные макрореформы в управлении и содействии развитию (например, реформы по децентрализации и приватизации) настоятельно пропагандируют международные ведомства, в частности, как способ повышения эффективности и снижения коррупции. Однако такие реформы не предоставили решений так быстро, как ожидалось, а также они стали причиной возникновения некоторых новых проблем.

Взаимосвязь между децентрализацией и коррупцией сложна и зависит и также и от других переменных,

таких как степень социальной и экономической справедливости, сложность обслуживания, гибкость и простота системы регулирования и местный потенциал. Один из важнейших уроков, извлеченных из опыта децентрализации, заключается в том, что, если на местном уровне отсутствует или игнорируется потенциал, руководство и «готовность» (прозрачное управление, системы и компетентность персонала), децентрализация приводит к неэффективности и коррупции.

Источник: Shordt et al., 2006

Приглашая тех, кто в наибольшей степени страдает от коррупции, участвовать в процессе принятия решений, децентрализованные структуры управления должны, теоретически, обеспечить возможности предотвращения коррупции для местных сообществ. Тем не менее, изучение воздействия децентрализации на коррупцию является неубедительным. Децентрализация также делает взаимодействие между государственными служащими и пользователями более тесным и, следовательно, может привести к развитию между отдельными поставщиками услуг

и местным населением таких отношений, которые носят более патрон-клиентский характер. Опасности, которые влечет за собой децентрализация, могут быть упущены из вида некоторыми из ее более догматичных приверженцев, которые склонны романтизировать местный уровень и игнорировать роль местных жителей в создании коррупции.

Для обеспечения подотчетности, наряду с наращиванием потенциала и развитием систем и процедур необходимо реализовать принцип взаимоограничения властей.

Реформирование государственных систем предоставления услуг

- **Улучшение управления кадрами.** Целью является создание профессиональной среды, которая препятствует использованию вверенных полномочий для извлечения личной выгоды. Здравый смысл подсказывает, что если работник не получает зарплату, которая может обеспечить его или ее проживание, то стимул к совершению коррупционных действий возрастает. Некоторые исследования указывают на то, что причина, которая подталкивает к совершению коррупционных действий, кроется не в абсолютных уровнях зарплаты, а в разнице между ожидаемым и фактическим уровнями оплаты труда. Если уровень заработной платы считается «справедливым», то возникновение коррупции маловероятно.
- **Усовершенствование технических знаний и систем.** Суть коррупции заключается в выборе: получение взятки, фальсификация показаний расходомеров, допущение чрезмерного отбора воды, упущение из вида слива сточных вод или использование некачественных материалов в строительстве плотины. Технические решения и контроль сокращают полномочия действующих лиц действовать по своему усмотрению с тем, чтобы делать такой выбор становилось труднее и более рискованно. Хотя стремление к обеспечению

добропорядочности в секторе водного хозяйства является скорее вопросом этическим, нежели техническим, такие решения оказываются очень эффективным инструментом, который служит для ограничения возможности возникновения неэтичной практики.

- **Увеличение потенциала государственного сектора.** Потребность в наращивании потенциала государственного сектора очевидна и заключается в более эффективном задействовании государственных должностных лиц в процессе выявления и оценки нарушений, совершаемых подрядчиками при выполнении работ по крупным инфраструктурным проектам.

Подход «РАСТИВ» к борьбе с коррупцией в секторе водного хозяйства

Первые буквы пяти жизненно необходимых составляющих блоков для борьбы с коррупцией в секторе водного хозяйства в английском языке составляют акроним РАСТИВ: политическое лидерство, подотчетность, потенциал, прозрачность и высказывание мнения.⁵

⁵ Stålgren, 2006

Составляющий блок	Обоснование	Вид действия
Политическое лидерство	Мобилизовать поддержку со стороны политических лидеров и задействовать их в качестве функциональных партнеров для предотвращения коррупции.	<ul style="list-style-type: none"> • Высветить потенциальные политические преимущества от снижения коррупции в секторе водных ресурсов. • Привлечь политических лидеров к участию в дискуссиях на всех этапах водохозяйственных проектов. • Зафиксировать и публично продемонстрировать обязательства по оказанию поддержки, сделанные политиками.
Подотчетность	Провести реформирование политических и судебных учреждений для уменьшения дискреционного поведения и повышения добропорядочности.	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличить конкуренцию на выборах в советы по управлению земельными и водными ресурсами водосборных бассейнов. • Раскрыть для государственных должностных лиц суть тягот бедных водопользователей, которым они должны служить. • Проверить поддержку подрядчиков, оказываемую политическим избирательным кампаниям. • Усилить независимый аудит.
Наращивание потенциала	Укрепить потенциал государственных учреждений и гражданского общества.	<ul style="list-style-type: none"> • Повысить техническую компетентность органов учета, контроля и надзора и должностных лиц, ответственных за закупки. • Создать профессиональную рабочую среду с разумной заработной платой. • Поддерживать независимый сбор данных и диагностику гражданским обществом.
Прозрачность	Способствовать открытости и свободе информации для обеспечения защиты и раскрытия незаконного поведения.	<ul style="list-style-type: none"> • Обучить СМИ ведению журналистских расследований о коррупции в секторе водного хозяйства. • Публично демонстрировать (в газетах и в деревнях) информацию о заключении договоров и счетах в секторе водного хозяйства. • Раскрывать процедуры и протоколы принятия решений властями сектора водного хозяйства.
Реализация	Привести существующие реформы и инструменты борьбы с коррупцией в действие.	<ul style="list-style-type: none"> • Использовать существующие технические средства для проведения мониторинга. • Реализовывать сформированные, но отложенные политики. • Ввести жесткие судебные и экономические санкции в отношении виновных.
Высказывание мнения	Усилить для водопользователей, государственных служащих и работников частного сектора каналы для высказывания недовольства и извещения о коррупционных действиях.	<ul style="list-style-type: none"> • Внедрять программы защиты лиц, совершающих служебное разоблачение, в коммунальных и государственных учреждениях. • Расширить права голоса на выборах в советы по управлению водными и земельными ресурсами водосборных бассейнов и водосборов.

Занятие 3:

Максимальное применение подотчетности: деятельность граждан, высказывание мнения гражданами

Участие заинтересованных сторон является очень широким термином, который, по своей сути, касается того, как различные заинтересованные стороны и их организации принимают участие в процессе управления.⁶ И включает следующие важные вопросы для рассмотрения: Привлечены ли различные ведомства в правительстве? Действительно ли сообщества и бедные слои населения участвуют в планировании, реализации, управлении и принятии решений?

Эффективное управление является коллективным, таким образом, оно должно подразумевать участие соответствующих заинтересованных сторон в совместном принятии решений.⁷

Конкретный набор инструментов для расширения участия достаточно хорошо определен как в области предоставления услуг хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения, так и в структуре ИУВР. К ним относятся совместное оценивание, картирование сообщества, количественный анализ качественной оценки и так далее.

Участие следует рассматривать шире чем консультации и сбор данных от населения с последующим проведением отдельного «экспертного» анализа.

Участие на практике

Привлечение граждан заставляет государственный и частный секторы вести себя согласно принципам добропорядочности и быть более прозрачными и подотчетными в своих действиях. Принимая различные формы, участие, кажется единственным инструментом, который является общим для борьбы с коррупцией во всех подсекторах. Приведем некоторые примеры:

В сфере предоставления услуг хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения

- Участие в проведении аудита, картирование экологического загрязнения и мониторинг эффективности коммунальных предприятий водоснабжения создают систему взаимограничения властей для того, чтобы увидеть были ли выполнены договоры и наказаны ли правонарушители.
- Поставщики услуг могут способствовать признанию кодексов поведения и уставов граждан в качестве средств повышения профессионализма и добропорядочности их деятельности.
- Граждане могут обеспечить существенный вклад в политику водного хозяйства и проверять работу как частных, так и государственных коммунальных предприятий водоснабжения. Такие действия могут варьироваться от составления социальных договоров между поставщиками и гражданами до создания социальных оценочных листов, гражданских исследований и социального аудита.
- Более активное участие общественности и прозрачность в деятельности по установлению бюджета может

способствовать более справедливому распределению ресурсов для бедных.

В управлении водными ресурсами

- Участие в планировании инфраструктуры или в оценке воздействия на окружающую среду дает заинтересованным сторонам гражданского общества платформу для принуждения лиц, ответственных за принятие решений, нести ответственность за распространение преимуществ новых источников водозабора или плотин для всех.
- Развитие сектора водных ресурсов и рационального водопользования должно быть основано на широком участии, государственном подходе, который включает в себя пользователей, органы планирования и представителей правительственных организаций.
- Общественные ассоциации управления, состоящие из местных групп и деревенских жителей в результате приводят к справедливому и рациональному совместному использованию водных ресурсов.
- Общественности необходимо голосовать за снятие с должностей коррумпированных политиков, требовать большей подотчетности и принимать участие в мониторинге окружающей среды и ее защите.
- Доноры и международные финансовые учреждения могут внести свой вклад, присоединяясь к коллективному консультированию по выполнению проектов УВР, которые они финансируют.

Источник: СОДВХ, не датировано

⁶ Shordt et al., 2006

⁷ Schneider, 1999

Тематические исследования: Когда голос народа становится инструментом укрепления подотчетности

Тематическое исследование 1: Деятельность населения, приближающие установление подотчетности в УХПВВ

Предоставление услуг в трущобах Кавемпе, город Кампала

Программа Помощи Интегрированному Развитию Общины (ППИРО), местная НПО в сотрудничестве с международной благотворительной организацией WaterAid реализует проект гражданской деятельности (проект по предоставлению полномочий в управлении УХПВВ общине) в Кавемпе, Уганда. Целью Проекта гражданской деятельности является предоставление городским общинам, состоящим из бедняков, возможности быть услышанными и высказать свое мнение о надлежащем предоставлении услуг хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения поставщиками услуг, а также политиками. Проект помог общине собрать информацию и озвучить свои требования к поставщикам услуг и местным органам власти, которые заставляют их быть более прозрачными в предоставлении услуг. Такой случай является редким примером, когда в Африке малообеспеченные граждане принуждают местные органы власти и поставщиков нести ответственность за услуги, которые они оказывают.

Проект гражданской деятельности представляет собой предпринимаемую общиной деятельность по реализации программы защиты, направленной на расширение прав и возможностей общин городской бедноты с тем, чтобы требовать улучшения доступа к

услугам хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения, а также выполнения принципов подотчетности. Участники проекта не позиционируют себя в качестве посредников, действующих от имени граждан, но в место этого обеспечивают соответствующую подготовку и средства, помогающие общине осознать ситуацию с водоснабжением и водоотведением, в которой они находятся. В целях усиления голоса бедных слоев городского населения и маргинализированных групп ППИРО ориентируются на размещении информации в СМИ в дополнение публикации ежеквартального информационного бюллетеня, который носит название Community Voices.

Приобретенный опыт показывает, что среди прочего: 1) благодаря действиям в направлении подотчетности и спросу на подотчетность, городская беднота оказывается в состоянии заставить местных политиков и поставщиков услуг нести ответственность за свои решения; 2) когда бедные граждане мобилизуются и получают доступ к информации, они получают средства для требования подотчетности, способность разоблачать и противостоять коррумпированным чиновникам.

Источник: Water Integrity Network, WIN, Дело № 3/2009.

Тематическое исследование 2: об участии граждан/обратной связи от граждан

Мониторинг от Групп Наблюдения за Состоянием Вод в Замбии

Мониторинг населением качества предоставления услуг является ключевым инструментом в повышении прозрачности в секторе водного хозяйства. Группы по Наблюдению за Состоянием Вод (ГНСВ), организованные Национальным советом водоснабжения и Водоотведения Замбии (НСВВЗ), представляют собой хороший пример того, как участие граждан может способствовать привлечению к ответственности коммунальных предприятий водоснабжения или поставщиков воды. ГНСВ состоят из потребителей, проживающих в районах, обслуживаемых коммунальными предприятиями водоснабжения и поставщиками, деятельность которых регулирует НСВВЗ. НСВВЗ использует ГНСВ для предоставления на местах информации из первых рук о своих коммунальных предприятиях и для рассмотрения жалоб потребителей. Таким образом, граждане представляют необходимую систему взаимограничения властей для поставщиков и вынуждают их даже быть более прозрачными и реагирующими на потребности своих клиентов для обеспечения эффективного и качественного обслуживания.

Основная цель ГНСВ состоит в представлении интересов потребителей в секторе водоснабжения и водоотведения. Их цель была достигнута путем обеспечения улучшения коммуникации между пользователями и поставщиками; а также повышения осведомленности среди потребителей о своих правах и обязанностях, а также роли и функции НСВВЗ. Такие действия также предоставляют достаточную обратную связь для отражения общественного мнения в НСВВЗ. Такой информации должно быть достаточно для того, чтобы позволить НСВВЗ наладить регулирование в соответствии с требованиями к сектору. Группы информируют НСВВЗ об эффективности правил и предлагают возможные корректировки. ГНСВ получили и обработали более 50 000 жалоб в период между 2004 и 2005 годами в результате повышения информированности общественности. Кроме того, поставщики услуг начали оперативно удовлетворять жалобы потребителей. Наблюдаются четкие положительные изменения в отношении коммерческих коммунальных предприятий к их потребителям.

Источник: Earle, Lungu and Malzbender, 2008

Справочные материалы

Earle, A, Lungu, G, and Malzbender, D (2008). Mapping of Integrity and Accountability in Water Activities and Relevant Capacities in the SADC-Region. Paper 12, Report commissioned by UNDP Water Governance Facility at SIWI, WaterNet and Cap-Net.

Karar, E., (2003) Governance in water resources management: Progress in South Africa WWF3: INBO session 20.03.03, Department of Water Affairs and Forestry

Kaufmann, D., World Bank (2005) Myths and realities of governance and corruption

Schneider, H. (1999). Participatory Governance for Poverty Reduction. In: Journal for International Development, vol. 11, p. 521–534 .

Shordt, K., Stravato, L. Dietvorst, C. eds. (2006). About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector. Thematic overview paper 16. IRC International Water and Sanitation Centre

Stålgren, P. (2006). Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy. Brief Nr. 4. SIWI, 2006.

Water Integrity Network (2008) Advocating for Integrity in the Water Sector. Available at <http://www.waterintegritynetwork.net/page/2113> [Последнее посещение: 23 октября 2009г.].

Water Integrity Network (No date) Glossary and acronyms frequently used in water governance. [online] Available from: [http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary and acronyms frequently used in water governance.pdf](http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary+and+acronyms+frequently+used+in+water+governance.pdf) [Последнее посещение: 20 июня 2009г.]

Всемирный банк, Доклад о мировом развитии 2004

Дополнительные материалы

Hansjörg Elshorst and O'Leary, Donal (2005)

Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem. Доступен на: <http://www.waterintegritynetwork.net/page/1407>

<http://www.kewasnet.org/wasreb.html>

<http://www.eapirf.org/MenuItems/Resources/Papers/water/rsrc407.pdf>

<http://www.nwasco.org.zm>

http://www.nwasco.org.zm/media/sector_report_2007.pdf

<http://www.wrc.org.za/downloads/report%20lists/web%20rpts/devco/TT%20359-08%20DEVELOPING%20COMMUNITIES.pdf>



7

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Модуль 7: Добропорядочность в сфере интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР)





Photo: DigitalVision

Занятие 1:

ИУВР и повышение добропорядочности в секторе водного хозяйства

Существует постоянно расширяющаяся сеть отношений между водопользователями, секторами водопользования и организацией управления в секторе водных ресурсов. Интегрированное управление водными ресурсами является парадигмой, требующей комплексного подхода. Согласно ГВП, «ИУВР представляет собой процесс, способствующий координированному развитию и управлению водными, земельными и другими родственными ресурсами, для того чтобы соразмерно увеличить конечное экономическое и социальное благосостояние без ущерба устойчивому развитию жизненно необходимых экосистем».¹ Для повторения материала о ИУВР смотрите Модуль 1.

ИУВР не является ни планом действий, ни комплексной системой управления водными ресурсами. ИУВР - это процесс, и если быть более точным, управленческий процесс. Внедрение ИУВР - это переход от развития водных ресурсов к управлению. Оно включает в себя осознание существования конкурирующих интересов в сфере водопотребления и распределения, а так же соответствующее реагирование.

Реформы с целью перехода к ИУВР являются одновременно вызовом и возможностью для повышения добропорядочности в секторе водных ресурсов. ИУВР устанавливает принципы более эффективного участия и новых институциональных механизмов. Они проявляются в новых формах управления, новых методах работы и процедурах. Реформа ИУВР предоставляет уникальные возможности повышения прозрачности и ответственности.

Как эта цель может быть достигнута? Во-первых, необходимо улучшить системы, процедуры и повысить потенциал, требуемые для укрепления добропорядочности в секторе водных ресурсов. Повышение компетентности требуется для обеспечения условий, в которых все необходимые реформы должным образом реализуются.

Необходимо усилить внимание к вопросам прозрачности в сфере принятия решений, повышения подотчетности государственных служащих и более результативного информирования всех групп водопользователей. Активное и эффективное участие в процессе принятия решений в сфере водораспределения, планирования, реализации, управления и обеспечения водоснабжения может привести к наиболее оптимальным результатам.

Тезис

Переход к ИУВР может стать возможностью снова акцентировать внимание на повышении добропорядочности в секторе водных ресурсов. Это две стороны одной медали: ИУВР - это исходная точка для повышения добропорядочности в секторе водных ресурсов, а это, в свою очередь, является исходной точкой для ИУВР.

Усиление взаимодействия так же создает плодородную почву для недобросовестных действий. Вопрос состоит в том: Каким образом мы сможем достигнуть добропорядочности и ответственности, внедряя принципы ИУВР?

Ответом на этот вопрос служит включение еще одного принципа ИУВР: необходимость в добропорядочности в сфере управления водными ресурсами. По мере усиления взаимосвязей, целью является определение и внедрение на начальных этапах средств добропорядочности и подотчетности в сфере управления водными ресурсами. Как эта цель может быть достигнута?

Во-первых, необходимо улучшить системы, процедуры и повысить потенциал, требуемые для укрепления добропорядочности в секторе водных ресурсов. Повышение компетентности требуется для обеспечения условий, в которых все необходимые реформы должным образом реализуются.

Необходимо усилить внимание к вопросам прозрачности в сфере принятия решений, повышения подотчетности государственных служащих и более результативного информирования всех групп водопользователей. Активное и эффективное участие в процессе принятия решений в сфере водораспределения, планирования, реализации, управления и обеспечения водоснабжения может привести к наиболее оптимальным результатам.

¹ ГВП 2000г., www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=3

Тезис

Переход к ИУВР, так же как и многие антикоррупционные мероприятия, имеют своей целью улучшение управления в сфере водных ресурсов, доступ бедных слоев населения к водным ресурсам и водоснабжению и сохранение окружающей среды.

Слабо организованное управление и нескоординированное планирование «сверху вниз» до сих пор преобладает во многих странах. Это одна из главных причин неэффективного управления в секторе водных ресурсов, что на сегодняшний день преобладает во многих регионах и лишает людей надлежащего доступа к водным ресурсам и водоснабжению.

ИУВР ставит своей целью способствование координации и сотрудничества среди различных секторов, а так же стимулирование участия заинтересованных лиц, повышение прозрачности и эффективного, с точки зрения затрат, местного управления.

Реформа сектора водных ресурсов, прозрачность и участие

В настоящее время реформы сектора водных ресурсов, основанные на принципах ИУВР, успешно осуществляются во многих странах. Цель этих реформ состоит в разрешении проблем нехватки воды, особенно в развивающихся странах, и качества воды, особенно в постиндустриальных обществах, в частности в Европе. Основные характеристики ИУВР включают: стимулирование участия водопользователей, усиление регулятивной роли государств, получение взаимных обязательств от соответствующих правительственных департаментов и активистов гражданского общества, включая частный сектор.²

Управление на всех уровнях в секторе водных ресурсов должно согласовываться со стратегиями по сокращению бедности, требующих более высокого уровня вовлечения бедных и маргинализированных слоев общества в процесс планирования, а так же признание важности доступности воды для эффективного использования в малых масштабах.

Решения в сфере водных ресурсов, их развитие и использование, в рамках эффективного управления требуют функционирования налаженной сети институтов, начиная с местного, и заканчивая национальным/международным уровнем. В рамках ИУВР необходимо сосредоточить

внимание на процессе управления и принятия решений в секторе водных ресурсов на децентрализованных местных уровнях (т.к. отдельные лица, домашние хозяйства, поселки и города) и на промежуточном уровне (т.к. районы, провинции и водоресурсные районы или подобные структуры в каждой стране).

Существует три основных причины для фокусирования на управлении водными ресурсами на местном и промежуточном уровнях:

- Необходимость вовлечения и сотрудничества с водопользователями для устойчивого управления сектором водных ресурсов.
- Абсолютное большинство повседневных решений в сфере водоснабжения принимаются на промежуточном и местном уровнях. Неспособность осуществления эффективного управления в сфере водных ресурсов наблюдается в основном на этих уровнях.
- Большая часть разработок в сфере управления водными ресурсами имеет концептуальный характер, или же, если они носят практический характер, то относятся к вопросам более широкого (международного, национального) уровня.

Может ли ИУВР предупредить коррупцию?

Реформы ИУВР³ успешно осуществляются во многих развитых и развивающихся странах. Цель этих реформ состоит в разрешении проблем нехватки воды, особенно в развивающихся странах, и качества воды, особенно в постиндустриальных обществах, в частности в Европе. Основные черты ИУВР включают стимулирование принятия решений на местных уровнях, вовлечение потребителя и повышение регулятивных возможностей государств.

Средства главным образом включают формирование надлежащих водосборных станций, комплексное планирование для достижения установленных целей относительно количества и качества воды, систему формального административного водного права, как то выдача лицензий на добычу или загрязнение воды; возмещение издержек и установление цен на воду (принцип «потребитель платит»); рыночный механизм перераспределения воды; улучшение защиты окружающей среды, как то сохранение воды для экологических целей и принцип «платит тот, кто загрязняет окружающую среду».

Может ли ИУВР открыть путь коррупционным рискам? Что происходит, когда неофициальные поставщики водных ресурсов, которые до сих пор снабжают большую часть мировых водопользователей,⁴ станут частью более формальных, и предположительно, более прозрачных и подотчетных систем?

ИУВР предусматривает интенсивное сотрудничество и координацию среди ранее независимых правительственных учреждений⁵. В то же время, ИУВР имеет многоуровневый характер. Создавая новый административный уровень, оно добавляет звено в цепочку

² Сеть «CapNet», ПРООН и ГВП 2005г.

³ Материалы данного занятия ищите в Butterworth, J. 2008. Can integrated water resources management prevent corruption? Глобальный отчет о коррупции за 2008г. Коррупция в секторе водного хозяйства. Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International», Cambridge University Press, 2008г.

⁴ Butterworth 2007

принятия решений, а так же открывает новые возможности для взяточничества. Как показывают исследования, коррупционные риски увеличиваются, когда встречаются субъекты, ранее не взаимодействующие друг с другом. Это происходит потому, что уровень социального контроля и административного мониторинга снижается, когда возникает взаимодействие за рамками или на границах сформировавшихся организационных систем. Учреждения, занимающиеся вопросами водосбора, к примеру, появились не так давно, в развивающихся странах часто имеют недоукомплектованный штат и слабую систему сдержек и противовесов для предупреждения коррупции.

Пример Танзании поучителен, так как является наихудшим в этой связи. Реформы в сфере управления водными ресурсами проводились с целью разрешения проблем, связанных с огромным количеством водопользователей в сельской местности и относительно слабой государственной инфраструктурой. Благодаря финансовой помощи Всемирного Банка правительство Танзании внедрило новую систему разрешений на водопользование за последние десятилетие с целью улучшения управления на уровне водосборных районов, уменьшения противоречий, а так же улучшения возмещения издержек в сфере управления водными ресурсами. Существование разнообразных традиционных систем местного контроля над доступом фермеров к водным ресурсам является второстепенным, но все же негативно влияющим фактором. Такие реформы сами по себе сводятся к «преднамеренной коррупции»⁵

Недостаток объективности и прозрачности создает условия для возникновения коррупции в рамках танзанийской системы на всех уровнях. Разрешения о согласованных объемах водосбора могут казаться объективными и справедливыми, но на практике они могут быть достаточно субъективными. Ирригационные системы не предполагают измерений объема и поставок; надлежащий контроль над выплатой сборов обеспечить сложно и затратно из-за ограниченного количества штатных сотрудников и больших расстояний; а управление лицензионными фондами служащими сектора водных ресурсов не подвергается таким же проверкам, как государственные капиталовложения. Существует мнение, что водный налог должен взиматься с более крупных пользователей водными ресурсами, поскольку тратится большее количество средств на поддержание системы, чем она сама обеспечивает.⁶

Главный урок, который можно извлечь из опыта Танзании, это то, что принципы «современного» управления невозможно свободно применять в условиях сельской местности, где доминируют не крупные водопользователи. В таких условиях было бы более результативно с большой осторожностью дополнить традиционную систему и усилить позиции маргинализированных групп не крупных водопользователей, таких как женщины или бедные группы населения. Во многих странах наряду с внедрением ИУВР необходимо более

эффективное законодательство в сфере водных ресурсов для крупных пользователей, включая Танзанию и другие африканские страны, страны Латинской Америки, такие как Гватемала и Боливия. В этих странах традиционные системы без действенных альтернатив затрудняют контроль над крупными водопользователями.

Инициативы в сфере повышения компетентности среди традиционных институтов и регулятивных органов, прозрачные системы управления, обеспеченные ресурсами, а так же системы сдержек и противовесов, включая механизмы жалоб граждан – все это может помочь обеспечить условия, в которых новое законодательство и органы, занимающиеся внедрением принципов ИУВР, не будут способствовать распространению коррупции.

⁵ Stålgren 2006

⁶ Van Koppen 2004

SWOT – анализ ИУВР и поощрение добропорядочности в странах САДК

Сильные стороны

- Принятие решений на местном уровне и вспомогательное управление способствует вовлечению большего количества заинтересованных лиц и проведению контроля над осуществляемыми действиями.
- Надзорная роль национального департамента водных ресурсов – сокращение возможностей фаворитизма на местном уровне.
- Необходимо учитывать факторы окружающей среды (экосистемы) – расширение спектра исходных данных, необходимых для принятия решения – менее централизованный контроль.
- Применение специальных прямых и не прямых антикоррупционных мер в секторе водных ресурсов (к примеру, группы наблюдения за водными ресурсами в Замбии, Государственная политика относительно южных и северных вод в Малави и горячая телефонная линия в Южной Африке).

Возможности

- Вовлечение местных общин в процессы планирования, принятия решений, мониторинга водных ресурсов и водоснабжения может способствовать их более активному участию в других демократических процессах за рамками водного сектора.
- Межсекторальный управленческий подход ИУВР предполагает, что в случае, когда различные правительственные департаменты сотрудничают в рамках проекта, существует хороший шанс, что механизмы содействия и ответственности будут использованы наиболее эффективно – наибольший общий знаменатель. Такой подход существует в Замбии, Ботсване и Малави в рамках водного партнерства.

Слабые стороны

- Децентрализованная природа процесса принятия

решений предполагает, что существует большая вероятность доминирования местных влиятельных групп заинтересованных лиц, особенно в случае слабого мониторинга и отсутствия общей ответственности.

- Рассмотрение водных ресурсов как товара с экономической ценностью открывает возможности для взяточничества при отсутствии надлежащего контроля.
- Вовлечение частного сектора так же может открывать возможности для взяточничества.
- Отсутствие регулирующих институтов в секторе водных ресурсов, что способствует развитию программ ответственности и прозрачности, как например, в Ботсване и Малави.
- Правовая система, слабо регулирующая сферу ответственности и прозрачности в большей части стран.

Угрозы

- Существует опасность формирования условий для возникновения коррупции из-за большого количества контрольных инструментов (как то разрешения на использования водных ресурсов) и распространения ее на другие секторы.
- Межсекторальный подход к управлению предполагает, что потенциально существует возможность большего вовлечения влиятельных деловых кругов в процесс принятия решений в секторе водных ресурсов – к примеру, электрооператоров, транспортного сектора, фермеров-предпринимателей и т.д. Если существует большая разница между возможностями этих групп и заинтересованными лицами, ответственными за управление в секторе водных ресурсов, тогда есть вероятность возникновения отношений по типу «клиент/агент».

Источник: Earle, A, Lungu, G, Malzbender, G. 2008.

Занятие 2:

Применение планирования в ИУВР и его реализация

Процесс ИУВР

ИУВР ставит своей целью создание системы эффективного и надежного водоснабжения посредством координации и гармонизации различных секторов водопользования – это является важной частью устойчивого управления в секторе водных ресурсов. Цикл планирования ИУВР представляет собой логическую последовательность этапов, которые обеспечиваются непрерывной поддержкой со стороны руководства и различными консультациями.

Типовой Цикл планирования ИУВР представлен ниже. Каждый элемент цикла анализируется с точки зрения прозрачности и ответственности. На каждой стадии мы рассмотрим, как достичь надлежащего вовлечения гражданского общества и водопользователей.



Источник: Сеть «Cap-Net», ГВП, 2005г.

Процесс ИУВР

Учреждение

Планирование ИУВР требует формирование группы, которая бы организовывала, координировала усилия и создавала благоприятные условия для участия заинтересованных лиц. Важной исходной точкой для получения финансирования из правительственных фондов является осознание принципов ИУВР и управления водными ресурсами для устойчивого развития.

Основные направления работы:

- Получение финансирования из правительственных фондов в целях реформирования
- Формирование компетентной управленческой группы, которая будет способствовать процессу реформирования и организации регулярных консультаций заинтересованных лиц.

Практический вопрос

Вовлечена ли Ваша страна в процесс внедрения принципов ИУВР? Насколько интерактивным был процесс до настоящего времени? Получили ли все заинтересованные лица выгоду от прозрачности процесса? Насколько доступна и понятна информация?

Пример применения инструментов вовлечения общественности

Консультативное управление в бассейне реки Банг Паконг

Таиланд: Бассейн реки Банг Паконг сталкивается с проблемами (1) ухудшения водных экосистем, что непосредственно влияет на жизнедеятельность людей, (2) недостаточного водоснабжения для целей домашнего использования, (3) частых наводнений, (4) загрязнения вод, и (5) конфликтов между водопользователями.

В 2001 году была учреждена комиссия (а затем переформирована в 2003) с целью разрешения этих проблем посредством (i) установления приоритетов и определения объемов потребления воды в бассейне, (ii) принятия мер с целью справедливого и эффективного распределения водных ресурсов в бассейне, и (iii) устранения конфликтов путем переговоров, а так же решения проблем, касающихся осуществления управления в сфере водных ресурсов. Комиссия преуспела в налаживании совместного участия правительственного сектора, гражданского общества, общественности в общем проекте. Это был трудоемкий процесс, включающий комплексные изменения в мировоззрении, поведении, уровне доверия, множественные попытки и не всегда успешные начинания. Были определены координаторы в рамках каждого суббассейна с целью построения связующего звена между правительством и общественностью для поиска и внедрения соответствующих решений.

Многообещающее достижение представляет собой подготовительные мероприятия, осуществляемые комиссией, с целью внесения сферы распределения водных ресурсов в проект закона о водных ресурсах в Таиланде. За последние годы комиссия получила некоторый опыт в сфере предоставления разрешений на водопользование промышленным предприятиям. Недавно «Инициатива диалога Банг Паконг» способствовала организации консультаций относительно вопроса водных ресурсов в бассейне реки на низшем уровне и пересмотрела принципы водораспределения. Согласованная система распределения водных ресурсов сейчас активно внедряется после ее пробного введения.

Как результат участия общественности в работе относительно речного бассейна, комиссия одобрила новые контрольные и оценочные механизмы, которые имеют целью сокращение возможностей для неэффективного управления природными и финансовыми ресурсами определенными заинтересованными группами.

Источник: Asian Development Bank, 2008, Water Rights and Water Allocation.

- Повышение степени информированности о ИУВР для обеспечения поддержки и содействия прозрачному и подотчетному процессу планирования.

Серьезное внимание на этой фазе уделяется концепции участия общественности в формировании группы ИУВР и общественной осведомленности через компании и образование.

Рабочее планирование и участие заинтересованных лиц

Планирование ИУВР предполагает приверженность будущему с существованием устойчивого управления водными ресурсами. Оно подразумевает политическую волю и лидерство со стороны руководства и заинтересованных лиц. Приверженность заинтересованных лиц является необходимым условием, так как они значительно влияют на процесс управления водными ресурсами посредством совместных усилий и/или изменения своего поведения. Оно предполагает признание и мобилизацию заинтересованных лиц, в том числе политических деятелей, несмотря на их различные и часто вступающие в конфликт цели.

Основные направления работы:

- Управление планированием и процессом реализации: разработка рабочего плана.
- Выполнение политических обязательств на протяжении всего рабочего цикла через прозрачный процесс и механизмы ответственности.
- Определение и мобилизация заинтересованных лиц на промежуточном и местном уровнях для эффективного участия, как части открытого процесса.
- Повышение степени информированности о ИУВР и принципах эффективного управления в секторе водных ресурсов для всех заинтересованных лиц.

Анализ ситуации

Для определения действий, требуемых для реализации концепции, необходим анализ существующей ситуации. Консультации между заинтересованными лицами и государственными учреждениями являются жизненно важными для понимания конкурирующих потребностей и целей в отношении доступности водных ресурсов. Данная фаза определяет сильные и слабые стороны в управлении водными ресурсами, а так же недостатки, которые нужно ликвидировать для улучшения ситуации и эффективной реализации концепции. В конечном счете, цели и национальные приоритеты могут быть разработаны на основе совпадающих моментов.

Основные направления работы:

- Определение сильных и слабых сторон – управление, институты, право, человеческие ресурсы;
- Повышения Компетентности в вопросе Оценки Потребностей;
- Определение условий консенсуса относительно целей и

приоритетов;

- Определение возможностей, рисков и ограничений;
- Создание доступной для всех базы данных и информационной базы.

Те же инструменты и методы, которые применялись в ходе реализации предыдущей фазы, применяются в этой фазе.

Стратегии управления водными ресурсами

Следует так же определять возможные решения по мере определения проблем. Если возможные решения уже имеются, необходимо провести анализ необходимых условий, преимуществ и недостатков, возможности выполнения предложенных действий. Определение целей для планирования ИУВР является важным на этой стадии, поскольку известны масштабы проблемы и возможные трудности.

Для каждой цели выбирается наиболее подходящая стратегия, которая оценивается на предмет возможности выполнения, а также ее соответствие общей цели устойчивого управления. Спектр технических и управленческих действий очень широк, что обуславливается сложностью сектора водных ресурсов. На этой стадии необходимо определить приоритетные сферы деятельности.

Основные направления работы:

- Определение и достижение соглашения относительно возможных сценариев развития для достижения общей концепции, основанной на разработанной информационной базе, изменчивости и неустойчивости; – Анализ возможности выполнения – варианты в финансовой, технической, политической сфере и сфере окружающей среды.
- Определение критериев отбора.
- Достижение консенсуса относительно предпочитаемой стратегии для планирования ИУВР.

Общая стратегия развития водных ресурсов является конечным результатом данной фазы. Его можно достичь в случае, если все заинтересованные лица принимают участие в этом процессе, где необходимо достичь компромисса между различными интересами.

Подготовка и утверждение плана ИУВР

План ИУВР может быть подготовлен на основе концепции, анализа ситуации и стратегии в сфере водных ресурсов. Могут потребоваться несколько проектов плана, не только для осуществления обоснованных и реалистичных действий и бюджетного планирования, но так же для достижения соглашения между политиками и заинтересованными лицами относительно различных компромиссов и решений. Утверждение проекта правительством является так же важным для мобилизации ресурсов и реализации.

Основные направления работы:

- Составление и пересмотр рабочего плана, основанного на стратегии и приоритетах, включая методологию, издержки, условия, график работы и цели;
- Определение источника и обеспечение финансирования реализации;
- Определение ролей и обязанностей заинтересованных лиц и других участников;
- Определение стадий процесса утверждения с целью перехода к этапу реализации;
- Повышение кадрового потенциала на основе Повышения Компетентности в вопросе Оценки Потребностей;
- Обеспечение контроля всех стадий процесса со стороны заинтересованных лиц;
- Обеспечение одобрения со стороны политических лидеров и заинтересованных лиц;
- Оценка эффективности использования инструментов Мониторинга и Оценивания.

Выполнение

Применение плана ИУВР является важным этапом, но не конечной целью. Очень часто планы не выполняются, и главные причины этого необходимо знать и избегать:

- Недостаток политической ответственности по отношению к процессу. Часто причиной этому становится то, что мотивация исходит из внешних источников, или же инициатива запуска такого процесса редко исходит от ключевых лиц, принимающих решения.

Механизм осуществления и практические действия относительно повышения уровня прозрачности и подотчетности в сфере управления водными ресурсами

Принятие прозрачности как ключевого принципа управления в сфере водных ресурсов

Прозрачность должна выражаться в том, каким образом общественные и частные группы заинтересованных лиц действуют в секторе водных ресурсов. Планирование бюджета в сфере водообеспечения, источники перераспределения, а так же процедура снабжения должны быть прозрачными и доводиться до общественности.⁷

Доступ к информации

Право на доступ к информации и свобода выражения формируют основу многих наиболее важных институтов и деятельности в секторе водных ресурсов. Привлечение к ответственности поставщиков в сфере водоснабжения является возможным только при условии, что клиенты имеют доступ к информации.

Тезис

Вероятность успешного выполнения плана ИУВР может быть увеличена благодаря созданию благоприятных условий для участия общественности на самых первых этапах.

- Нереалистичное планирование относительно потребностей в ресурсах за рамками возможностей правительства;
- Неприемлемые планы. Планы, не принятые одной или несколькими влиятельными группами из-за неудовлетворительных консультаций или нереалистичных ожиданий относительно достижения компромисса. В сфере водных ресурсов, где экономические выгоды или властные отношения могут подвергнуться влиянию, соответствующие консультации являются жизненно необходимыми.

Реформирование частного сектора

Многие международные программы были приняты с целью поощрения коллективных действий среди частных компаний. Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International» разработала набор инструментов, включая «Бизнес-принципы» и «Пакт о Добропорядочности», для поощрения честности и сдерживания тайных соглашений и взяточничества. Существуют примеры успешного внедрения этих инструментов в секторе водных ресурсов, как то внутрисекторальные соглашения среди компаний, производящих трубы в Колумбии, и более масштабная система водоснабжения в городе Карачи, Пакистан. Согласно оценкам, такие инструменты уменьшают транзакционные издержки вплоть до 15%, что представляет собой значительную экономию для подрядчиков.

⁷ Глобальная коалиция «Transparency International», 2008г.

Применение антикоррупционных методов и инструментов к циклу ИУВР

Фазы цикла ИУВР	Предложенные методы и инструменты
Предложенные методы и инструменты	Общественные собрания Методология вовлечения общественности Анализ коррупционных практик Кодекс норм поведения
Построение стратегической концепции	Общественные собрания Методология вовлечения общественности Анализ коррупционных практик Кодекс норм поведения
Анализ ситуации	Общественные собрания Методология вовлечения общественности Опросный лист в муниципальной сфере Опросный лист в сфере коммунальных услуг Информация о доступе, расходах и выполнении бюджета Результаты отчетных карточек граждан
Выбор стратегии в сфере управления водными ресурсами	Общественные собрания
Подготовка и утверждение плана ИУВР	Общественные собрания Формирование бюджета с общественным участием Информация о доступе, расходах и выполнении бюджета
Выполнение	Общественные собрания Методология вовлечения общественности Информация о доступе, расходах и выполнении бюджета Рассмотрение жалоб
Оценка	Отчетные карточки Информация о доступе, расходах и выполнении бюджета Общественные собрания Методология вовлечения общественности, например принцип коллективности

Ознакомление с инструментами: Предлагаемые действия для улучшения доступа к информации и прозрачности

Совещания для разработки антикоррупционных программ и обмена опытом. Они являются первым и необходимым шагом для разработки стратегий содействия повышению прозрачности, подотчетности и доступности информации в секторе.

Законы о доступности информации, свобода информации является основным правом, которое сейчас закреплено в конституциях и законодательстве большинства стран. Законы позволяют людям защитить свои права (например, на обеспечение такими услугами, как водоснабжение и водоотведение) и могут быть использованы населением для защиты от злоупотреблений, бесхозяйственности и коррупции в правительствах. С другой стороны, свобода информации может также помочь правительству; если перенять культуру большей открытости и прозрачности в процессе принятия решений, доверие граждан к правительству может возрасти.

Методы участия общин, такие как коллективные оценки и картирование сообщества, широко используются в секторе водного хозяйства. Общинное управление, при активном участии граждан, стало основной моделью для предоставления услуг в сельской местности и было адаптировано в контексте некоторых пригородных районов. Привлечение общины к управлению проектами сектора водного хозяйства снижает риск коррупции, а прозрачность при этом возрастает.

Повышение права голоса граждан. Потребители часто практически не имеют возможностей заставить поставщиков услуг водоснабжения и водоотведения нести ответственность за свои действия. Во многих случаях, механизмы, содействующие гражданам в размещении законных жалоб, либо очень слабы или не существуют вовсе.

Коллективное составление бюджета является инновационным финансовым механизмом, который дает гражданам больше возможностей высказать свое мнение по ключевым вопросам: как правительство расходует государственные финансовые ресурсы для местного развития. Этот механизм укрепляет подотчетность и справедливость при распределении ресурсов.

Доступ к информации о бюджете, расходах и производительности. Регулярные отчеты и счета поставщика услуг обеспечивают очевидный, но ценный инструмент для улучшения доступа к информации, повышения уровня прозрачности и подотчетности. Тем не менее, многие муниципальные поставщики услуг водоснабжения и водоотведения отказываются или пренебрегают своей ответственностью, состоящей в ежегодном аудите отчетов и счетов, даже если они обязаны это делать.

Отслеживание государственных расходов (ОГР) с целью слежения за потоком государственных средств и других ресурсов от уровня центрального правительства к административным службам передовых поставщиков услуг, таких как муниципалитеты или коммунальные предприятия предоставления услуг водоснабжения и водоотведения. Ключевой вопрос, на который стремиться дать ответ ОГР следующий: доходят ли государственные средства туда, куда они должны были поступить?

Пакты о добропорядочности и концепция социального свидетеля. Пакт о добропорядочности представляет собой обязательное соглашение между покупающей организацией и участниками тендера на получение права заключения определенного договора, направленный на снижение коррупции. За выполнением данного соглашения наблюдает контролирующий/социальный свидетель от третьей стороны. Так социальный свидетель является весьма почетным, известным человеком, который пользуется заслуженным уважением в обществе и является независимым от сторон, участвующих в этом процессе. Он или она имеет полный доступ к соответствующей информации и документации, а так же имеет право участвовать в критических этапах процесса закупок.

Встречи с общественностью должны стать нормальной функцией законодателей, гражданских чиновников и других административных служб общественных услуг (например, водоснабжения и водоотведения) для предоставления информации и выяснения мнения граждан.

Связи между поставщиками услуг водоснабжения и водоотведения и их потребителями.

Жалобы и организации по рассмотрению жалоб это два элемента, которые иногда присутствуют по отдельности, но часто объединяются, их целью является обеспечить способ рассмотрения жалоб в системе местного самоуправления. Организации по рассмотрению жалоб дают людям возможность подать жалобы, касающиеся практик, применяемых правительством/органами местного самоуправления, в независимый экспертный орган, либо как дополнение или альтернатива для таких органов, как Парламент, Суд и внутренних процедур размещения жалоб.

Электронное правительство. Интернет открыл новые возможности для правительства и местных органов власти, состоящие во взаимодействии с гражданами. Примером является применение электронных закупок при проведении тендера. Такой пример описан ниже.

Справочные материалы

- Asian Development Bank, 2008, Water Rights and Water Allocation
- Butterworth, J. (2008). Can Integrated Water Resources Management Prevent Corruption? Глобальный отчет о коррупции за 2008г. Коррупция в секторе водного хозяйства. Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International», Cambridge University Press, 2008
- Butterworth, J et al., (2007) Community-based Water Law and Water Resource Management Reform in Developing Countries
- Cap-Net, UNDP, Global Water Partnership (2005) Integrated Water Resources Management Plans. Training Manual and Operational Guide
- Earle, A, Lungu, G, Malzbender, G (2008), Mapping of Integrity and Accountability in Water Activities and Relevant Capacities in the SADC Region. (Stockholm: UNDP, SIWI, WaterNet and CapNet.)
- GWP 2000, http://www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=3
- Stålgren, P. (2006) Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy. Brief Nr. 4. SIWI, 2006
- Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International» (2008) Глобальный отчет о коррупции за 2008г: Коррупция в секторе водного хозяйства
- Van Koppen, B et al., (2004) Formal Water Rights in Rural Tanzania: Deepening the Dichotomy?, Working Paper no 71



УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

РУКОВОДСТВО КООРДИНАТОРА

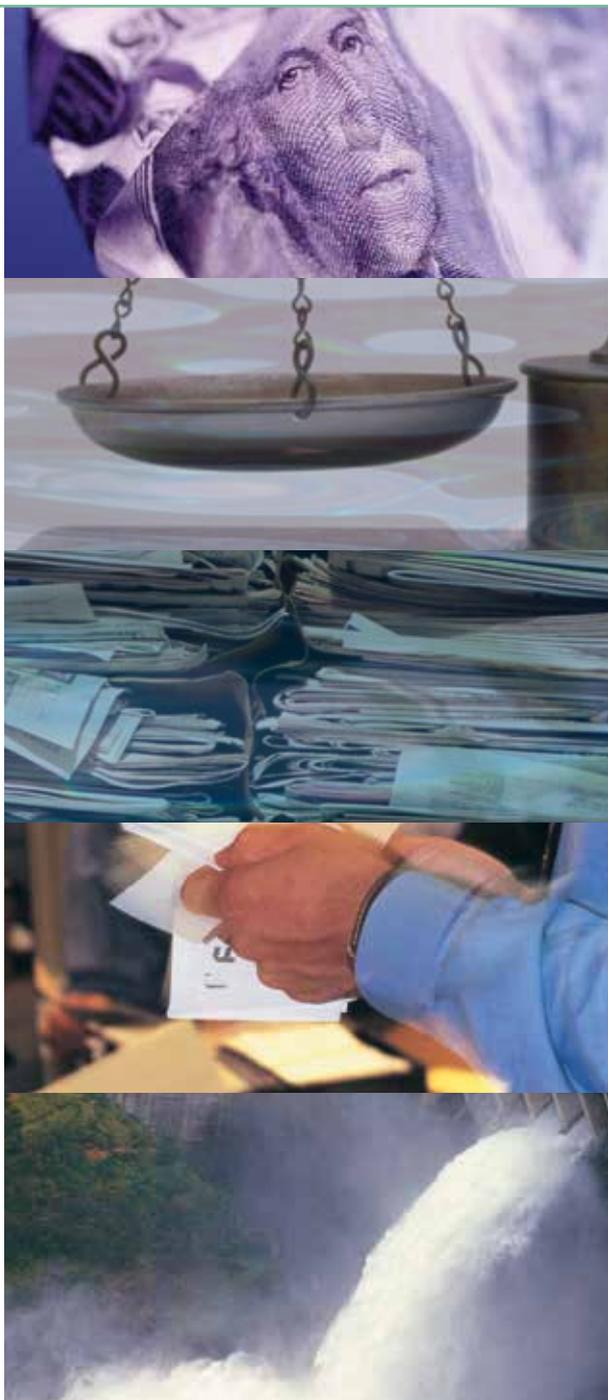




Photo: WGF, Q and Digital Vision



МОДУЛЬ 1: УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

ОПИСАНИЕ: Укрепление подотчетности и прозрачности, в конечном счете, состоит в укреплении систем управления, механизмов, институтов, инструментов и практик. Поэтому важно, чтобы учащиеся имели разумное понимание основных элементов управления и его организационной структуры в секторе водного хозяйства. Введение в интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР) создает условия для изучения концепций управления и институциональной основы для сектора водных ресурсов.

Длительность: 4 часа

Цели обучения

К концу этого модуля студенты будут:

- Знакомы с ключевыми принципами интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР).
- Понимать концепцию и элементы управления, эффективного управления и управления водными ресурсами.
- Иметь практические знания о роли и функциях водных ресурсов и организаций водоснабжения в своих странах
- Иметь практические знания о факторах, способствующих эффективному управлению водными ресурсами.

Методы обучения

Занятие 1:

Введение в ИУВР (1 час)

Шаг 1: Представьте описание и цели обучения данного модуля.

Шаг 2: Организуйте мозговой штурм о том, что мы знаем о проблемах водного хозяйства и «что мы знаем об управлении водными ресурсами». Запишите версии студентов в блокнот, они станут основой для потребности в ИУВР и необходимости укрепления прозрачности, подотчетности и эффективного управления. Например, учащиеся могут отметить, что водные ресурсы являются исчерпаемыми, дефицитными, истощаемыми, ограниченными,

дорогостоящими, управляемыми множеством различных институтов, необходимыми каждому (конкурирующие пользователи). Они могут также отметить, что управление водными ресурсами является недостаточным, коррумпированным, находится в условиях кризиса, водопотребление нерационально, водоснабжение неадекватно. Все это причины того, почему нужно применять интегрированный подход к водопользованию и услугам водоснабжения и водоотведения, а также почему управление водными ресурсами должно осуществляться должным образом.

Шаг 3: Организуйте неограниченный мозговой штурм на тему «Так что же тогда такое ИУВР?» Запишите версии студентов в блокнот и используйте их в качестве основы для введения в ИУВР. Используйте учебник по ИУВР и/или ППП по ИУВР, подготовленные международной сетью по наращиванию потенциала в водохозяйственном секторе «Cap-Net».

Шаг 4: Подведите итоги занятия обсуждением примеров мероприятий и программ ИУВР в странах студентов, делая акцент на том, как ИУВР стремится укрепить управление водными ресурсами и охрану, менеджмент, а также справедливое и устойчивое рациональное водопользование.

Занятие 2:

Введение в управление водными ресурсами (1,5 часа)

Шаг 1: Проведите опрос среди студентов, чтобы узнать, как они понимают термин «управление», попросите их объяснить понятие одним предложением на карточке. Разместите карточки на видном месте на стене и используйте идеи студентов в качестве основы для введения в тему «Что такое управление». Используйте материалы об управлении водными ресурсами из Модуля 1 Учебного пособия.

Шаг 2: Учитывая определение и ключевые понятия, попросите учащихся работать в парах или тройках и определить один из примеров «эффективного управления» из их собственного опыта. Во время

представления группами результатов работы, выявите ключевые элементы каждого примера и используйте его для иллюстрации определения «эффективного управления», которое дано в Учебном пособии, Модуль 1.

Шаг 3: Используйте Учебное пособие, Модуль 1 для того, чтобы резюмировать понятие управления и эффективного управления и организуйте неограниченный мозговой на тему «управления водными ресурсами».

Шаг 4: На основе понимания управления, эффективного управления и управления водными ресурсами, попросите студентов работать в малых группах для выявления пяти факторов или принципов, которые, по их мнению, могут привести к эффективному управлению водными ресурсами. Добавьте к их пониманию Модуля 1 Учебного пособия, интерактивную презентацию Модуля 1 «Управления водными ресурсами и учреждения управления водными ресурсами», основанную на содержании Модуля 1 Учебного пособия.

Шаг 5: Подведите итоги занятия, организацией дискуссии о том, как связаны между собой управление, прозрачность и подотчетность, обращаясь к примерам из шага 2 по мере необходимости.

Занятие 3:

Институциональные структуры сектора водных ресурсов и услуг водоснабжения и водоотведения (1,5 часа)

Шаг 1: Вкратце вспомните три компонента управления водными ресурсами, о которых шла речь на занятии 2, а именно: (I) политическая и законодательная база, (II), учреждения и (III) принятие решений и нормативные механизмы.

Шаг 2: Попросите студентов работать в группах по странам, в случае необходимости, и составить перечень (I) названий основных законодательных актов и политик, которые управляют водными ресурсами и услугами водоснабжения и водоотведения в их странах, (II) основных учреждений сектора водного хозяйства и водопользования в их странах и (III) основных инструментов и механизмов, используемых для принятия решений и регулирования в отношении водных ресурсов. Как только они представили результаты друг другу, переходите к шагу 3.

Шаг 3: Работая в тех же группах, попросите студентов пересмотреть перечень водохозяйственных организаций в своих странах, и построить органограмму/картину того, насколько они соответствуют друг другу и взаимодействуют между собой. Используйте органограмму водного сектора Южно-Африканской республики, представленную в Модуле 6, в качестве примера, если будет необходимым.

Шаг 4: После получения результатов от групп студентов, организуйте небольшую дискуссию о том, что студенты замечают, глядя на эти органограммы/картины. Студенты могут заметить, что институциональные структуры имеют слабые связи с пользователями; что есть сильные и слабые связи между различными учреждениями; что учреждения водного хозяйства и водоснабжения часто работают отдельно и независимо, и так далее. Подведите итог, используя материалы для этого занятия из Модуля 1 Учебного пособия.

Шаг 5: На основании этих наблюдений, попросите студентов поработать в тех же группах для определения потенциальных слабостей и пробелов в управлении и учреждениях, а также генерировать идеи для способов заполнения этих пробелов и укрепления подотчетности и добросовестности. Например (посредством наращивания потенциала, повышение осведомленности, использования более эффективных систем и инструментов или проведения правовых или политических реформ.)

Шаг 6: Подведите итог этого модуля, обращаясь к результатам работы групп, подчеркивая связь с дополнительными стратегиями и подходами для совершенствования управления, которые будут обсуждаться в последующих модулях.

Шаг 7: В качестве домашнего задания, для того, чтобы подготовиться к Модулю 2, попросите студентов:

- Подготовить пример коррупции в водном хозяйстве своих странах, используя вырезки из новостей, истории, ролевые игры, фотографии, карты или любой другой способ, подходящий для того, чтобы поделиться с остальной частью группы.
- Если студент не может придумать свой собственный пример, ему следует прочесть краткую политику СМИБ «Коррупционные риски в процессе лицензирования в водном хозяйстве», в котором описывается коррупция при лицензировании в секторе водного хозяйства Казахстана и Чили, и быть готовым поделиться тем, что он узнал.

МОДУЛЬ 2:

КОРРУПЦИЯ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

ОПИСАНИЕ: Целью данного модуля является укрепление практических знаний студентов о видах, цене, воздействиях и двигателях коррупции с акцентом на коррупцию в секторе водного хозяйства. Эти знания необходимы для правильного определения коррупционных рисков и для планирования и реализации стратегии и мероприятий по борьбе с коррупцией.

ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ: 6 часов

Цели обучения

К концу этого модуля студенты будут:

- Иметь практическое знание основных терминов и понятий в области коррупции и борьбы с коррупцией
- Понимать, почему и каким образом происходит коррупция в секторе водного хозяйства
- В состоянии определить, где происходят отдельные виды коррупции в различных подсекторах водного хозяйства
- Понимать цену и последствия коррупции
- Иметь углубленное представление о последствиях коррупции в контексте прав человека
- Понимать стимулы, препятствия и социально-экономические факторы, способствующие коррупции

Методы обучения

Занятие 1:

Определение понятий и методов (1,5 часа)

Шаг 1: Представьте описание и цели обучения этого Модуля.

Поскольку целью этого упражнения является укрепление нашего знания о коррупции, важно подчеркнуть, что мы будем работать с реальными примерами и применять экспериментальный подход к обучению.

Шаг 2: В конце Модуля 1, студентам было предложено подготовить пример коррупции в секторе водного хозяйства в своих странах, используя вырезки из новостей, истории, ролевые игры, фотографии, карты или любые другие способы, чтобы поделиться своим примером. Работая в малых группах, студенты делятся своими примерами. Каждый участник должен придумать краткое название для своей презентации и высказаться в течение 4-5 минут. Каждая группа затем утвердит

один из примеров для представления во время общей дискуссии. Результат общей дискуссии должен включать краткое описание примера, почему этот пример был выбран, а также обратить внимание на особенности того, что студенты узнали из услышанного в общей дискуссии. В конце, когда каждая группа предоставляет свой отчет, краткое название примера должно быть написано на карточке.

Пример социальной дилеммы

В целях стимулирования обсуждения социальных дилемм, поделитесь следующим примером борьбы с коррупцией с группой, и запишите его на одной из карточек: "Г-н и г-жа X проживают в сельской местности со своими пятью детьми. Последние несколько лет оказались тяжелыми для них, поскольку у них было много проблем с получением воды для орошения их рисовых полей. Г-н Y, водопользователь вверху по течению, - местный крупный фермер и, кажется, он определяет то, когда подается вода. По слухам, г-н Y подкупил местных чиновников, чтобы контролировать воду. Если вода не поступит в нужное время в этом году, это может означать, что урожай будет скудным, что понизит доход для семьи X. Тогда им будет трудно оплатить счета за обучение и лечение своих детей. В прошлом году г-н X разговаривал с одним из местных чиновником, который дал понять, что вода может подаваться в нужное время и в нужном количестве в случае уплаты некоторой «дополнительной» платы. Г-н и г-жа X сейчас обсуждают, должны ли они заплатить эту «дополнительную» плату или нет.

Шаг 3: Покажите слайды 1-8 ППП к Модулю 2. Дополните презентацию материалами из содержания

Шаг 4: Организуйте общее обсуждение, чтобы связать примеры студентов, приведенные на Шаге 2, с распространенными формами коррупции.

Шаг 5: Уберите карты с примерами из поля зрения (например, за ширму) и определите два цветных кода для карт, один цвет для «да, это коррупция» и другой цвет для «нет, это не коррупция». Затем объясните, что даже тогда, когда мы определили и согласовали, что представляет

собой коррупция, в нашем личном понимании мы можем задаться вопросом, является ли на самом деле практика, которая является, пожалуй, такой распространенной коррупцией? Студенты тогда получают возможность проголосовать в тайне на предмет того, считают ли они каждый пример коррупцией или нет. Затем можно поделиться общим результатом и отразить при проведении общей дискуссии, на что указывает голосование в нашем понимании коррупции. Объясните, что этот вопрос будет вновь рассмотрен в конце Модуля.

Занятие 2:

Определение месторасположения коррупции в секторе водного хозяйства (1 час)

Шаг 1: После общего мозгового штурма на тему, почему студенты думают, что в водном хозяйстве имеет место коррупция, дайте краткие сведения о том, почему и где возникает коррупция (используйте материалы этого Модуля). Выделите ключевые особенности сектора водного хозяйства, которые предоставляют возможности для коррупции, например, большие инвестиции в инфраструктуру, монополистические структуры, слабые механизмы регулирования, относительно низкий потенциал и так далее.

Шаг 2: Покажите слайды 9 и 10 ППП к Модулю 2. Обратитесь к примерам, поднятым учащимися в ходе Занятия 1.

Шаг 3: Работая в малых группах, попросите участников разместить свои примеры коррупции в структуре/ матрице. Проведите общую дискуссию, чтобы студенты высказались. Завершите занятие резюмированием того, что они определили, а также примерами потенциального использования структуры, или матрицы в качестве инструмента для выявления коррупционных рисков, а также отметьте, что на этом будет сделан акцент в следующем Модуле (3).

Занятие 3:

Цена и влияние коррупции (1,5 часа)

Шаг 1: Представьте занятие. Объясните, что вы будете изучать цену и воздействие коррупции в целом, и в частности в секторе водного хозяйства. В ходе этого занятия мы будем исследовать цену и последствия коррупции с разных точек зрения. Мы рассмотрим экономические и социальные последствия.

Шаг 2: Разделите студентов на две группы. Первая группа проведет мозговой штурм и доложит о цене и последствиях коррупции в целом, а вторая группа проведет мозговой штурм и доложит о цене и последствиях коррупции в секторе водного хозяйства в частности. Проведите общее обсуждение на основе полученных результатов,

и объедините моменты, которые всплыли под разными названиями, такие как «экономические издержки и последствия», «экологические издержки и последствия» и «социальные издержки и последствия». Вы можете также включить подпункты, такие как «воздействие на бедные слои населения», «воздействие на здоровье» и так далее.

Шаг 3: Покажите слайды 11-20 ППП к Модулю 2 о цене и последствиях коррупции. Обратите внимание на вопросы, поднятые группами, и дополните их идеи информацией из этого Модуля.

Шаг 4: После дальнейшего обсуждения, подведите итог, показав слайды 21- 23 ППП к Модулю 2. Попросите участников подумать о том, согласны ли они, что коррупция является проблемой прав человека.

Занятие 4:

Движущие силы коррупции (2 часа)

Шаг 1: Представьте занятие о движущих силах коррупции. Мы уже определили термины и понятия, мы также определили, где и как происходит коррупция в секторе водного хозяйства, а в ходе последнего занятия мы рассмотрели цену и последствия коррупции. Вопрос, который мы еще не исследовали, это почему? Каковы движущие силы коррупции? Понимание цены, воздействий и движущих сил необходимо для того, чтобы выявить риски и разработать стратегии и мероприятия по предотвращению и борьбе с коррупцией. Представьте и обсудите движущие силы коррупции в секторе водного хозяйства, перечисленные в пунктах 1-7 Модуля 2 Учебного пособия.

Шаг 2: Разделите участников на две более мелкие группы. Объясните, что это занятие включает в себя ролевую игру. Попросите первую группу выбрать пять членов для группы экспертов по причинам возникновения коррупции. Другая группа будет аудиторией. Группа, играющая роль экспертов, должна определить участников ролевой игры: (I) политолог, который будет отвечать на вопросы о политических причинах коррупции; (II) антрополог, который будет отвечать на вопросы о социальных и культурных факторах, которые могут оказать влияние на коррупцию; (III) экономист, чтобы ответить на вопросы, которые касаются экономики; (IV) контроллер показаний расходомеров и (V) водопользователь, который прибегает к даче взяток за расширение услуг, фиксирование более выгодных показаний расходомера и так далее. Группа, которая будет представлять зрителей, должна подготовить вопросы по факторам коррупции для этих различных экспертов.

Шаг 3: Проведите общую дискуссию. Убедитесь, что группа придерживается общих правил игры и подчеркните ключевые моменты, определив

их как «экономически движущие силы», «политические движущие силы», «социально-культурные движущие силы», «движущие силы аспекта предложения» (показания расходомера) и «движущие силы аспекта спроса» (водопользователь).

Шаг 4: Попросите экспертов подвести итоги докладом о ключевых моментах, на которых вы остановились. Добавьте свои комментарии к этой презентации, используйте материалы Занятия 4 в Модуле 2 Учебного пособия и слайды 25-28 ППП к Модулю 2.

Шаг 5: В заключение этого Модуля, вернитесь к результатам тайного голосования о том, являются ли приведенные примеры коррупцией или нет, и попросите студентов проголосовать еще раз, чтобы увидеть, изменилось ли, возможно, чье-то мнение. Подведите итоги и расставьте акценты на основных моментах.

МОДУЛЬ 3:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

ОПИСАНИЕ: Глобальный отчет о коррупции за 2008г. рекомендует собирать всю информацию о коррупционных рисках всех видов деятельности в секторе водных ресурсов с помощью проведения соответствующих оценок. Понимание различных видов коррупции, того, где и как они происходят, является ядром полезной оценки коррупционных рисков. Это позволяет определять ранние сигналы тревоги и использовать их для диагностики потенциальных проблем и связывания проблем с правильным видом профилактических мер. Практические упражнения в этом Модуле сосредоточены на картировании в качестве инструмента для оценки коррупционных рисков, а также освещают три другие примера инструментов для выявления коррупционных рисков.

ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ: 4 часа

Цели обучения

К концу этого модуля студенты будут:

- Понимать значение тщательной оценки коррупционных рисков до планирования или реализации профилактических или смягчающих мер.
- Иметь практические знания двух инструментов оценки коррупционных рисков, оценки структуры коррупционных взаимодействий и коррупционных рисков.
- Уметь применять картирование коррупционных рисков для выявления коррупционных рисков в секторе водных ресурсов в контексте их страны.
- Ознакомлены с другими инструментами для выявления коррупционных рисков.

Методы обучения

Занятие 1:

Для чего нужно оценивать коррупционные риски? (30 минут)

Шаг 1: Представьте объяснение и цели обучения этого Модуля. Проведите мозговой штурм на тему «Почему мы должны оценивать или анализировать коррупционные риски?» Запишите идеи студентов в блокнот.

Шаг 2: Дополните идеи студентов материалом занятия 1 этого модуля.

Занятие 2:

Использование структуры коррупционных взаимодействий

(1.5 часов)

Шаг 1: Кратко остановитесь на примерах коррупции, приведенных студентами (и других примерах), используя карточки с названиями из занятия 1 Модуля 2.

Шаг 2: Кратко напомните определения различных видов коррупции и свяжите каждый пример студентов с одним или более видами коррупции, где это возможно.

Шаг 3: Используя примеры продемонстрируйте цепочку создания стоимости коррупционных взаимодействий в секторе водоснабжения.

Шаг 4: Объясните, что применение структуры включает в себя размещение видов практикуемой или известной коррупции в соответствующих ячейках, с указанием вида коррупции (сверяясь с определениями) и задействованных сторон (всегда не менее двух). Специфические виды коррупции вполне могут охватывать один или более уровней, и более чем один столбец. Обычно аспекты приватизации государства и «большой» коррупции будут группироваться в левом верхнем углу структуры, а «мелкой» - ближе к правому углу. Вы можете проиллюстрировать этот момент, представляя упрощенные версии структуры цепочки создания стоимости, а также используя материал занятия 2 Модуля 3 в Учебном пособии. Обратите внимание, что ранние признаки и возможные мероприятия/инструменты для предотвращения различных видов коррупции можно определить в дополнительных столбцах. Изучение инструментов борьбы с коррупцией является главной целью последующих Модулей.

Шаг 5: По возможности, объедините студентов в группы по странам или региональным/провинциальным группам и попросите их использовать собственные примеры для завершения структуры коррупционных взаимодействий в водном секторе. Если есть примеры, связанные с нехваткой водных ресурсов, одна группа должна использовать пример «Коррупционные риски при

лицензировании в секторе водного хозяйства» в Казахстане, а другая - в Чили, используя материалы дела, представленные в Модуле 2.

Шаг 6: Организуйте общее представление докладов и обсуждение, выделяя основные уроки, извлеченные из использования и ценности структуры, а также как они могут быть применены на практике.

Занятие 3:

Использование карты коррупционных рисков (2 часа)

Шаг 1: Представьте перечень «противоправных деяний», описанных в Конвенции ООН по борьбе с коррупцией.

Шаг 2: Разделите учащихся на группы по 5-8 студентов. Попросите каждую группу выбрать один из примеров коррупции. Пример должен быть связан со списком противоправных деяний и должен включать целый ряд различных видов коррупции. Где возможно, необходимо использовать примеры коррупции в водном хозяйстве. Если таких примеров нет, нужно использовать пример коррупции при лицензировании в водном хозяйстве в Чили и Казахстане.

Шаг 3: При использовании инструмента оценки коррупционных рисков выберите пример одного из студентов, и пусть этот студент или тот, кто разбирается в примере лучше всех, будет консультантом. Другие студенты будут работать вместе, чтобы завершить процесс оценки риска шаг за шагом.

Шаг 4: Объясните таблицу процессов и подпроцессов сектора, изложенную в шаге 1 упражнения по картированию рисков в содержании раздела для этого занятия.

Шаг 5: Используя содержания раздела по картированию коррупционных рисков в качестве раздаточного материала, объясните каждый шаг, а затем помогите группам применить инструмент на практике, используя его с рядом примеров.

Шаг 6: После того как студенты в завершении третьего шага закончили составлять матрицу, попросите их выступить во время общей дискуссии, а также организуйте обсуждение полезности инструмента для их работы. Попросите студентов сравнить и сопоставить этот инструмент со структурой

коррупционных взаимодействий, которая рассматривалась в ходе занятия 2.

Шаг 7: Подведите итоги ключевого применения этих инструментов, то есть структуры коррупционных взаимодействий и карты коррупционных рисков.

Шаг 8: Как уже отмечалось, карта коррупционных рисков является одним из инструментов для отображения и диагностики коррупционных рисков, которые были выбраны и использованы во время курса как основа для планирования антикоррупционных программ. Много других инструментов находится на стадии разработки. Используйте материал в конце занятия 3, чтобы представить обзор примеров трех других инструментов, а именно: (I) Аннотированное сканирование уровня добропорядочности в сфере водных ресурсов (АСУДВР); (II) Исследования добропорядочности в сфере водного хозяйства Уганды, проведенного во главе с Министерством охраны окружающей среды и водных ресурсов 1, и (III) Контрольная карта коммунального предприятия.

¹ Коллективные исследования добропорядочности в секторе водного хозяйства сочетают в себе «картографическое исследование рисков и возможностей» с качественным общенациональным базовым исследованием с целью обновления антикоррупционного плана действий в секторе. Аналогичные исследования в настоящее время проводятся и в других странах.

4

МОДУЛЬ 4:

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ЗАКОНЫ, УЧРЕЖДЕНИЯ И ДОКУМЕНТЫ

ОПИСАНИЕ: Основная цель обучения Модулей 4-6 заключается в изучении использования различных инструментов и действий для поощрения честности и прозрачности в водном секторе. В этом модуле, учащиеся имеют возможность продумать практическое применение антикоррупционных законов, инструментов и институтов в более широкой среде управления на примере своей собственной страны.

ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ: 4 часов

Цели обучения

К концу этого модуля студенты будут:

- Понимать, как международные антикоррупционные законы, документы и учреждения могут быть использованы в качестве инструментов борьбы с коррупцией и как исследовать практические применения для борьбы с коррупцией в секторе водного хозяйства.
- Смогут идентифицировать различные международные документы, которые относятся к коррупции, а также их значение для сектора водного хозяйства.
- Понимать роль учреждений в содействии развитию подотчетности. Эти учреждения включают в себя антикоррупционные комиссии, организации по рассмотрению жалоб, прокуратуры, суды, функции учета и аудита, СМИ, НПО и гражданское общество.
- Понимать основные элементы законов о свободе информации.

Методы обучения

Занятие 1:

Антикоррупционные документы законодательного характера (1 час)

Шаг 1: Представьте объяснение и цели обучения этого Модуля и организуйте общий мозговой штурм по названиям международных и национальных законов, которые могут быть использованы против коррупции. Отобразите их в блокноте.

Шаг 2: Ссылаясь на этот список и материалы Модуля 4 Учебного пособия, представьте слайды 1-19 ППП к

Модулю 4 и организуйте общее обсуждение вопросов на слайде 19.

Шаг 3: Обсудите вместе то, как международные конвенции могут быть использованы для обеспечения подотчетности правительств в том, что касается вопросов эффективности борьбы с коррупцией, например, через равноправное давление (одного правительства на другое правительство) на международном уровне; посредством давления общественности на международном уровне (особенно в ходе межправительственных встреч для обсуждения конвенции); а также путем общественного давления на местном уровне. Участники должны представить подробную информацию о шагах, которые бы они предприняли, чтобы использовать международные конвенции в качестве средства пропаганды для решения неотложных вопросов в секторе водного хозяйства в контексте конкретной страны.

Занятие 2:

Роль учреждений (2 часа)

Шаг 1: Ссылаясь на материалы Модуля 4 Учебного пособия по повышению добропорядочности в секторе водного хозяйства и примеры из тех стран, откуда приехали студенты, представьте остальные слайды ППП к Модулю 4.

Шаг 2: Разделите учащихся на две группы, придерживаясь принципа объединения по странам.

Первая группа обсуждает проект водоснабжения высокогорных районов Лесото и дает ответы на следующие вопросы:

- Как Конвенция ООН против коррупции работает в случае Лесото?
- Если бы вашей стране пришлось противостоять подобному случаю, каковы соответствующие учреждения, в которые следует обратиться для решения вопроса, и каким образом? Полезным может стать принятие во внимание не только государственных учреждений, но и обсудить роль средств массовой информации, гражданского общества и НПО.
- Принимая во внимание примеры коррупции, над которыми мы работали на протяжении курса, существуют ли какие-либо примеры, которые можно использовать с таким же подходом к делу? Если да, то как?

Группе 2 нужно пересмотреть институциональные карты, разработанные в ходе занятия 3 Модуля 1. Они должны выбрать одну наиболее актуальную для них карту, и использовать ее, чтобы:

- Дополнить органограмму антикоррупционными учреждениями и учреждениями, создающими взаимоограничение властей.
- Определить недостатки в сфере управления и проблемы в контексте конкретной страны.
- Выявить существующие связи между учреждениями водопользования, водоснабжения и водоотведения и учреждениями по борьбе с коррупцией.
- Провести мозговой штурм идей о путях заполнения этих пробелов. Это может включать, например, обзор политики, ведомства по борьбе с коррупцией, механизмы надзора или любые из других учреждений и стратегий, о которых шла речь на этом занятии.

Также как и в ходе занятия 3 Модуля 1, пожалуйста, примите во внимание следующие моменты при оценке недостатков и проблем в сфере управления:

- Учреждения водопользования и водоснабжения совершенно разные и редко связаны друг с другом. Это одна из проблем ИУВР и борьбы с коррупцией в секторе водного хозяйства.
- Всем учреждениям нужны механизмы и системы для того, чтобы голос граждан/пользователей был принят во внимание в процессе планирования, распределения, регулирования, управления и снабжения водных ресурсов и услуг.
- Проблемы менеджмента и управления выходят за рамки технических проблем. Часто необходимы институциональные реформы для создания правильной политики, жизнеспособных политических учреждений, работоспособных мероприятий финансирования, а также самоуправляющихся и самоподдерживающихся систем. Учреждения зачастую имеют централизованную структуру для принятия решений с фрагментированным подсекторным подходом к водопользованию, а местным учреждениям часто не хватает потенциала. Осведомленность по вопросам водных ресурсов в политических организациях во многих случаях ограничена и/или этим вопросам уделяют слишком мало внимания.
- Определение четких и разграниченных ролей и обязанностей между и внутри организаций является ключевым аспектом реформ в секторе водного хозяйства. Эти реформы имеют потенциал для предотвращения коррупции, но также могут усугубить ситуацию, если будут неправильно применены. Новые организации и новые взаимоотношения между организациями могут создать новые возможности для возникновения коррупции. Регулирующие органы являются ключевыми, и такая ситуация становится все более широко распространенной. Тем не менее, хорошая нормативно-правовая база не обязательно означает хорошее регулирование. Четкое различие между функциями правительства, например, в качестве поставщика услуг и в качестве регулирующего органа, обеспечивающего, что эти услуги должным образом предоставляются, имеет важное значение. Тем не менее, эффективные

системы регулирования требуют и наличие потенциала для регулирования, и политической воли для обеспечения соответствия. Слабое регулирование приводит к низкой производительности, плохому управлению, противозаконным действиям и неэффективному предоставлению услуг.

- Очень важно, чтобы роль игрока, которую выполняет поставщик услуг водоснабжения, учитывалась отдельно от роли судьи, которую выполняют органы управления водоснабжением, например органы самоуправления и надзора.

Шаг 4: Используйте результаты групп для обобщения роли учреждений в укреплении подотчетности для эффективного рационального водопользования и предоставления услуг водоснабжения и водоотведения.

Занятие 3:

Оценка законодательной и институциональной базы для развития добропорядочности и подотчетности (1 час)

Шаг 1: Одним из примеров пересмотра антикоррупционных законов и учреждений является опыт картирования добропорядочности и подотчетности САДК, при поддержке СМИБ. Покажите ППП по картированию подотчетности САДК и организуйте обсуждение, чтобы уточнить все моменты.

Шаг 2: Работая в малых группах, студенты выбирают одну страну, чей национальный контекст имеет самое непосредственное отношение к их работе. Каждая группа выполняет аналогичную работу по картированию и формулирует обоснованные рекомендации по укреплению добропорядочности, подотчетности и прозрачности в секторе водных ресурсов в этой стране. Каждая группа должна рассмотреть следующие вопросы:

- Основные законы, политики и процессы, связанные с профилактикой и борьбой с коррупцией
- Основные учреждения (здесь следует обратиться к работе, проделанной на занятии 2)
- Пробелы в осведомленности, управлении, политике и потенциале в контексте подотчетности и прозрачности сектора водных ресурсов
- Основные рекомендации по устранению этих пробелов

Шаг 3: Используя результаты работы групп, резюмируйте основные уроки, извлеченные в ходе оценки использования законов о борьбе с коррупцией, а также учреждений и документов для борьбы и предотвращения коррупции в секторе водного хозяйства в контексте каждой страны.

МОДУЛЬ 5: ПРОЗРАЧНОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ

ОПИСАНИЕ: В этом Модуле изучаются практические меры по укреплению прозрачности. Зная, какая информация необходима и как она может быть оценена, необходимо для предотвращения коррупции и снижения рисков ее возникновения. Цель данного Модуля заключается в освещении роли прозрачности и доступности информации в секторе водного хозяйства путем рассмотрения ряда конкретных примеров и инструментов. Модуль концентрирует внимание на процессах и процедурах, связанных с инфраструктурой планирования, строительства и этапа, следующего за строительством, а также на действиях по улучшению прозрачности в секторе.

ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ: 5,15 часов

Цели обучения

К концу этого модуля студенты будут:

- Понимать роль прозрачности и доступности информации в предотвращении, выявлении и смягчении воздействия коррупции в секторе водного хозяйства.
- Знать, какая информация необходима для предотвращения коррупции за счет развития инфраструктуры и процессов и процедур предоставления услуг.
- Иметь практические знания целого ряда инструментов и мероприятий по укреплению прозрачности и предотвращению коррупции.
- Уметь определять ранние признаки и действия по повышению прозрачности в контексте собственных стран.

Методы обучения

Занятие 1:

Прозрачность и доступность информации (15 минут)

Шаг 1: Запишите цитаты из статьи 19 Всеобщей декларации прав человека (из материалов Модуля 5 Учебного пособия) в блокнот. Представьте обоснование и

цели обучения этого Модуля и путем проведения общего мозгового штурма восстановите в памяти ранее изученные определения прозрачности (Модуль 2), а также законы об информации (Модуль 4).

Занятие 2:

Прозрачность и развитие инфраструктуры водного хозяйства (2 часа)

Шаг 1: Цель этого занятия заключается в определении фаз и мероприятий в проектах или программах развития инфраструктуры, которые наиболее уязвимы для коррупции, а также вида информации, которая помогает уменьшить коррупцию. Путем проведения общего мозгового штурма, запишите в блокнот типичные этапы проектов развития инфраструктуры водного хозяйства, в том числе основные направления деятельности, которые имеют место на каждом этапе (с использованием материалов для этого занятия). Разделите учащихся на 3 группы. Первая группа будет работать с подготовительным этапом, вторая - с этапом закупок и заключения договоров, а третья - с этапом реализации и эксплуатации и технического обслуживания.

Шаг 2: В своих группах, студенты должны (I) определить, какие виды деятельности на данном этапе/этапах являются наиболее уязвимыми для коррупции, в том числе описать виды коррупции, и, самое главное (II) определить, какая информация необходима для уменьшения или предотвращения каждой формы коррупции.

Шаг 3: Группы должны поделиться перечнями информации, необходимой для снижения риска коррупции. Организуйте общую дискуссию о том, где, у кого, и как такую информацию можно получить. Доступ общественности к информации о закупках регулируется законами о государственных закупках разных стран. При выяснении, что в какой-то стране эти законы не совпадают с Законами о свободе

информации, организуйте групповую дискуссию о мерах, которые влияют или обеспечивают доступ общественности к информации о закупках в соответствии с Законом о свободе информации.

Шаг 4: Попросите студентов отразить то, как их собственные организации содействуют предоставлению доступа к информации для общественности. Например, существует ли отдел информирования? Сколько времени занимает получение запрошенной информации? Как часто обновляется их сайт и какая информация на нем публикуется? Где размещаются приглашения воспользоваться такими возможностями?

Шаг 5: Проведите дискуссию о действиях, рекомендованных для улучшения доступа к информации из организаций сектора и организаций, которые представляют студенты. Результаты этой работы должны быть обобщены и записаны.

Шаг 6: Одним потенциально мощным инструментом для предотвращения коррупции в процессе закупок является Пакт о Добропорядочности. Поделитесь примером из Модуля 5 Учебного пособия и попросите студентов отразить те факторы, которые должны существовать для создания и реализации Пакта о Добропорядочности в контексте их собственной страны. Пусть студенты поделятся своими идеями в группах. Подведите итог занятия обсуждением использования Пакта о Добропорядочности в целях снижения коррупции в сфере закупок.

Занятие 3:

Свобода информации в действии (2 часа)

Шаг 1: Разделите учащихся на две группы. Раздайте первой группе руководство ИПС по проведению ролевой игры «NGO WASH Justice», а второй группе - руководство по проведению ролевой игры Совет по строительству новой системы водоснабжения города. Дайте время, чтобы группы прочитали руководства, ответьте на вопросы для пояснения правил и позвольте студентам назначать роли и подготовить их ролевую игру.

Шаг 2: После ознакомления с тайными инструкциями, эти две группы должны имитировать встречу между НПО и Советом по строительству системы водоснабжения, во время которой НПО пытается получить доступ к информации Совета, основываясь на типовых Законах о свободе информации.

Шаг 3: В время проведения игры записывайте ключевые вопросы для обсуждения, касающиеся принимаемых мер, ограничений доступа к информации и творческие способы устранения этих недостатков. Не забудьте включить воздействия

доступной информации, как с точки зрения поставщика, так и с точки зрения НПО.

Шаги 4: Опросите всех участников о результатах ролевой игры и запишите ключевые уроки, извлеченные в сфере свободы информации и ее практического применения.

Занятие 4:

Принятие мер по укреплению прозрачности (1 час)

Шаг 1: Используя примеры мер по усилению прозрачности и добропорядочности из содержательного модуля, объясните, что каждый пример влечет за собой, и проиллюстрируйте их опытом студентов.

Шаг 2: В ходе занятия 2 этого Модуля студенты выяснили, какая информация необходима для снижения риска коррупции, а также где, у кого и как эта информация может быть получена. Они также объяснили, как организации, которые они представляют, содействуют предоставлению доступа к информации для общественности. Попросите их работать в тех же группах для выявления ранних признаков коррупционных рисков и придумать планы действий по укреплению прозрачности и доступа к необходимой информации в своих организациях/организациях сектора.

Шаг 3: На основе результатов, к которым пришли группы, подведите итоги, используя материалы Модуля 5 Учебного пособия.

МОДУЛЬ 6: ПОДОТЧЕТНОСТЬ

ОПИСАНИЕ: Цель обучения Модулей 4-6 заключается в изучении использования различных инструментов и действий для поощрения добропорядочности и прозрачности в секторе водного хозяйства. Цель этого Модуля заключается в укреплении знаний студентов в политической и административной ответственности в секторе водного хозяйства, а также знания того, как улучшить подотчетность посредством использования различных инструментов и подходов.

ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ: 6 часов

Цели обучения

К концу этого модуля студенты будут:

- Понимать различные аспекты политической, финансовой и административной подотчетности, а также то, как действия, предпринятые гражданами, могут укрепить подотчетность в секторе водного хозяйства.
- Понимать функции государства, поставщиков услуг и граждан в обеспечении подотчетности в сфере предоставления коммунальных услуг, и то, как это относится к сектору водного хозяйства.
- Ознакомлены с подотчетностью в контексте ИУВР.
- Изучат тематические примеры мер по укреплению подотчетности в секторе водного хозяйства.

Методы обучения

Занятие 1:

Понятия, коалиции, договора и договорные акты – В чем вообще состоит подотчетность? (1,5 часа)

Шаг 1: Ознакомьте студентов с целями обучения данного модуля и попросите их работать в группах по 3 человека для того, чтобы дать определение подотчетности. В чем состоит подотчетность?

Шаг 2: На основе их ответов, устраните пробелы в знании ключевых понятий подотчетности. Дополните материалы этого модуля слайдами 1-14 ППП к Модулю 6.

Шаг 3: На занятии 1 Модуля 1 студенты разработали карты/органогаммы ключевых институтов сектора водного хозяйства для конкретных стран, а на занятии 2 Модуля 4 - продолжили работу с ними. В ходе этого занятия с помощью этих же карт

попросите студентов работать в тех же группах для определения границ подотчетности между различными учреждениями сектора водного хозяйства. Напомните им включить все три основных вида подотчетности (административную, политическую, финансовую).

Границы подотчетности:

- основаны на договоре предоставления услуг, например, между водопользователями и поставщиками услуг? (договор может быть изображен в виде пунктирной линии).
- основаны на праве голоса, например, представление избранным политиком? В случае ИУВР, комитеты по управлению водосборными бассейнами или организации управления речными бассейнами выступают в качестве представительных органов, в которые различные группы водопользователей формально или неформально избирают своих представителей, чтобы те представляли их интересы в деятельности организации. Это также является примером высказывания мнения (высказывание мнения может быть изображено пунктирной линией другого цвета).
- основаны на договорном акте, например, когда государственное учреждение осуществляет надзор за другим государственным учреждением, например, регулирующий орган для коммунального предприятия водоснабжения, или национальный департамент или министерство для более децентрализованного отдела или муниципалитета? (договорной акт может быть изображен сплошной линией).

Шаг 4: После того, как группы изобразили границы подотчетности, попросите их обсудить возможности и ограничения каждого из трех различных видов подотчетности с точки зрения групп водопользователей.

Например, договора обычно содержат четкие критерии производительности в области тех услуг, за предоставление которых поставщики услуг могут быть привлечены к ответственности. Однако, если эти критерии не известны пользователям, то они не способны привлекать поставщиков услуг к ответственности.

Государственные учреждения связаны правовыми и политическими рамками, чтобы привлекать друг друга к ответственности, но только при условии знания этих положений, пользователи могут укрепить государственную подотчетность. В то время как право голоса предназначено для того, чтобы обеспечить защиту прав и интересов пользователей и для того, чтобы политики привлекались к ответственности, избранные представители могут быть отстранены путем технических и административных ограничений, или не могут действовать в интересах заинтересованных групп, которых они представляют.

Шаг 5: Используя ответы, суммируйте выявленные возможности и ограничения для группы. Организуйте общее обсуждение сходства и отличий между вопросами подотчетности в учреждениях водоснабжения и водных ресурсов. Один из ключевых моментов, который следует отметить, состоит в том, что существуют более договорные отношения подотчетности в предоставлении услуг водоснабжения, а также подотчетность, более основанная на высказывании мнения общественностью, в секторе рационального водопользования. Осознание вышесказанного имеет значение для подходов и инструментов, необходимых для укрепления подотчетности внутри и между этими секторами.

Занятие 2:

Укрепление подотчетности – Инструменты и меры (1.5 часа)

Шаг 1: Ссылаясь на идеи студентов, покажите слайды 15-26 ППП к Модулю 6 с использованием материалов для этого занятия об инструментах и мерах по укреплению подотчетности в секторе водного хозяйства.

Шаг 2: Используя возможности и ограничения, выявленные в ходе занятия 1, обсудите материалы по борьбе с коррупцией во время внедрения реформ ИУВР, применяя материалы данного Модуля.

Шаг 3: Используя институциональные карты, попросите студентов выбрать два ключевых института и обсудить, какие практические меры могут предпринять эти учреждения для содействия укреплению подотчетности.

Например:

- Регулирующие органы совершают конечный надзор за производительностью водохозяйственных организаций. Они могут способствовать укреплению подотчетности путем поддержки мониторинга водопользователей и получения обратной связи об эффективности коммунального водоснабжения, от ассоциаций водопользователей и других учреждений сектора водного хозяйства. Регулирующие органы могут также обеспечить соблюдение стандартов и подзаконных актов на месте, в соответствии с национальной политикой

и планами, а также чтобы эти подзаконные акты и стандарты соблюдались в договорах с поставщиками услуг.

- Коммунальные предприятия и поставщики услуг водоснабжения могут обеспечить хорошие отношения с клиентами и системы связи на местах. Они также могут обеспечить эффективную систему финансового менеджмента и мониторинга на месте.
- Ассоциации водопользователей могут обеспечить, чтобы все группы водопользователей в своих областях были адекватно представлены и чтобы их голоса были услышаны в процессе планирования и принятия решений по распределению водных ресурсов среди различных групп водопользователей.
- Национальные министерства и ведомства могут гарантировать, что правовые и политические рамки обеспечивают и способствуют подотчетности внутри и между децентрализованными учреждениями сектора водного хозяйства и водопользователями.
- Водопользователи могут взаимодействовать с представителями политических структур и мобилизовать доступ к информации, необходимой для эффективного мониторинга, а также высказывать свое мнение о водных ресурсах и деятельности в сфере услуг, которые их затрагивают.

Шаг 4: Попросите студентов выбрать одно из действий PAC-TIV? которое, как они считают, было бы наиболее полезно для укрепления подотчетности между учреждениями водного хозяйства в их стране. Работая в группах, попросите их обсудить, как они будут воплощать в жизнь выбранное действие в контексте реалий своей конкретной страны.

Шаг 5: Организуйте общую обратную связь от проведенных упражнений и обобщите их с ключевыми моментами обучения.

Занятие 3:

Использование подотчетности: Деятельность граждан, высказывание гражданами своего мнения (2 часа)

Шаг 1: Используйте треугольник подотчетности для того, чтобы проиллюстрировать, что это занятие будет посвящено двум случаям взаимодействия граждан с политиками и поставщиками услуг водоснабжения, направленным на укрепление подотчетности.

Шаг 2: Для обеспечения того, чтобы голос граждан был услышан при принятии политических решений и предоставлении услуг водоснабжения, требуется более организованное и согласованное участие. Представьте материалы об участии из этого занятия.

Шаг 3: Раздайте и обсудите материалы дела СОДВХ № 3 от 2009 г., в котором идет речь об Уганде, и покажите презентацию о группах наблюдения за состоянием вод в Замбии. Рассмотрите эти два случая в качестве примеров активного участия гражданского

общества и потребителей в направлении укрепления подотчетности в сфере предоставления услуг водоснабжения.

Шаг 4: Разделите учащихся на 2 группы. Одна группа будет изучать пример Замбии, а другая - пример Уганды. Каждая группа должна обсудить следующие вопросы: Какие условия, на ваш взгляд, необходимы для такого рода действий граждан и для того, чтобы они работали? Существуют ли такие условия в секторе водного хозяйства в вашей стране? Каковы барьеры для действий граждан? Что можно сделать, чтобы устранить эти препятствия? Что необходимо для того, чтобы эти программы продолжали работать

Шаг 5: Используя результаты этого упражнения, организуйте обсуждение преимуществ и недостатков обоих подходов. В примере Уганды лидерство принимают граждане, а в Замбии - регулятивные органы.

Некоторые ключевые моменты, которые следует отметить:

- Необходимы благоприятные условия и политическая воля: Программы усиления подотчетности, ведомые и поддерживаемые регулятивными органами, обычно имеют место в контексте реформирования сектора, и обычно за ними следует деятельность граждан или их привлечение. Платформа, созданная регулирующими органами или государством, может быть более устойчивой.
- Но политическая поддержка должна быть обеспечена; обучение и повышение осведомленности необходимо на всех уровнях - для пользователей, групп пользователей, ГСО, советников/политиков, поставщиков услуг и чиновников; энергия и время необходимы всем участникам для покупки билета в «партнерство для улучшения предоставления услуг» и для сохранения динамики в развитии.
- Позиционирование также важно: граждане должны чувствовать, что платформы, созданные пользователями, заслуживают доверия, и что они несут некоторую ответственность за них.
- Важно подумать о том, являются или нет группы пользователей и платформы, созданные ими: (I) рычагом регулирующего органа; (II) делегатом регулирующего органа к власти/поставщику услуг, или (III) они автономны. Выбор критериев и процедур для принятия пользователей в такие платформы, также должен быть тщательно продуман.

Шаг 6: Завершите занятие дискуссией о том, применимы ли различные примеры гражданских действий в контексте стран студентов.

Занятие 4:

Предоставление возможности высказаться и повышение значимости мнения граждан (1 час)

Шаг 1: Разделите учащихся на две группы: одна группа будет представлять организации гражданского общества, а вторая будет играть роль учреждений сектора водного хозяйства, например, коммунальных предприятий и регулирующих органов.

Шаг 2: Обегруппы создадут ситуацию, в которой они стараются укрепить подотчетность в рамках специфической водохозяйственной деятельности в их районе. Эта деятельность может состоять в строительстве многофункциональной плотины, реализации новой инфраструктуры водоснабжения, расширении или модернизации существующей инфраструктуры, создании организации управления бассейна реки и т.д. Попросите группы гражданского общества спланировать свои действия по организации / групп наблюдения за состоянием вод/групп водопользователей. Каковы цели и задачи групп водопользователей? Что они хотят контролировать и зачем? С кем они будут сотрудничать? Как они будут выбирать представителей в группы пользователей? Какая информация им нужна и от каких учреждений? Попросите группу учреждений водного хозяйства перечислить действия, которые они будут предпринимать для повышения уровня подотчетности в осуществлении водохозяйственной деятельности. Например, они могли бы поддержать создание пользовательской платформы или форума, сделать свои планы и бюджеты доступным для общественности, создать отдел обслуживания или колл-центр или укрепить процессы консультирования заинтересованными сторонами. Контрольная карта коммунального предприятия предоставит некоторые полезные идеи.

Шаг 3: На основе результатов, полученных обеими группами, организуйте обсуждение действий и инструментов усиления подотчетности в секторе водоснабжения и водохозяйственной деятельности, обобщите полезные моменты обучения и завершите занятие.

МОДУЛЬ 7:

ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ В СФЕРЕ ИНТЕГРИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ (ИУВР)

ОПИСАНИЕ: Целью Модуля 7 является рассмотрение четырех главных предметных областей в рамках учебного курса о повышении уровня добропорядочности в сфере водного хозяйства в контексте реформирования ИУВР. Предыдущие модули освещали вопросы (i) коррупции и антикоррупционных методов в контексте управления водными ресурсами, (ii) различные виды, влияние и источники коррупции, (iii) способы, как определить коррупционные риски, а так же (iv) законодательства, институты, действия и инструменты, которые способствуют прозрачности и укрепляют подотчетность. Данный Модуль будет охватывать аналогичные темы: (i) исследование добропорядочности в сфере водных ресурсов и ИУВР с точки зрения управления, (ii) определение различных видов коррупции и потенциальных коррупционных рисков и (iii) обсуждение действий по уменьшению уровня и предупреждению коррупции сквозь призму планирования ИУВР и цикла реализации. Модуль завершается разработкой рабочих планов для студентов с целью внедрения их в своих организациях после окончания курса.

ДЛИТЕЛЬНОСТЬ: 5 часов

Цели обучения

К концу Модуля студенты будут:

- Понимать сильные и слабые стороны, возможности и угрозы относительно добропорядочности в секторе водных ресурсов и ИУВР.
- Иметь представление о видах коррупции, коррупционных рисках и действиях по поощрению добропорядочности посредством каждого шага в планировании ИУВР и цикле реализации.
- Знакомы с инструментами и методами, представленными на протяжении всего курса, от диагностирования/идентификации коррупционных рисков, до разработки рабочих планов с целью укрепления подотчетности, прозрачности и добропорядочности в секторе водных ресурсов в контексте каждой отдельной страны.

Методы обучения

Занятие 1:

ИУВР и добропорядочность в секторе водных ресурсов (1.5 часа)

Шаг 1: Представьте описание и цели обучения данного Модуля, используя информацию, представленную в содержательном модуле. Затем проведите коллективное обсуждение касательно (i) потенциальных исходных точек для коррупции и потенциальных исходных точек для укрепления подотчетности, прозрачности и добропорядочности в ИУВР. Обозначьте ваши идеи на доске.

Шаг 2: Используйте материалы из содержательного модуля и слайды 1-9 презентации Модуля 7 для большей информации для ваших идей, обозначенных на доске.

Шаг 3: Разделитесь на группы и попросите студентов выделить и обсудить сильные и слабые стороны, возможности и угрозы (SWOT-анализ) в сфере добропорядочности в секторе водных ресурсов в рамках ИУВР.

Шаг 4: Кратко сформулируйте основные тезисы данного урока, используя слайды 10-37 ППП презентации Модуля 7 и SWOT-анализ, основываясь на «Отображении уровня добропорядочности и подотчетности в секторе водных ресурсов в странах САДК» (информация находится в содержательном модуле для урока 1 данного модуля). Слайды 10-23 ППП для резюмирования можно пропустить.

Урок 2:

Добропорядочность в секторе водных ресурсов в ИУВР: Планирование и имплементация (1.5 часа)

Шаг 1: В интерактивной форме прорезюмируйте основные инструменты и методы, представленные в уроке, и сосредоточьте внимание студентов на каждой фазе процесса планирования ИУВР и цикле реализации, используя слайды 26-35 ППП презентации Модуля 7.

Шаг 2 Вариант 1: Создайте сценарий, где студенты выступают в роли экспертов по антикоррупционным мерам

в секторе водных ресурсов, которые являются частью междисциплинарной группы наблюдения, которая имеет целью сокращение потенциальных коррупционных рисков и укрепление механизмов прозрачности и подотчетности в процессе планирования ИУВР и имплементации в бассейне реки X. В небольших группах студенты должны обсудить: (i) Что представляют собой коррупционные риски на каждой фазе цикла ИУВР? (ii) Какие стратегии уменьшения рисков или инструменты могут быть использованы для каждой фазы?

Шаг 2: Вариант 2: Определите для каждой из 3-5 групп студентов одну страну. Попросите группы рассмотреть условия, в которых осуществляется управление в сфере водных ресурсов в выбранной стране на уровне речного бассейна, где должны применяться принципы ИУВР.

Специальные задания для каждой группы:

- Определите основные группы заинтересованных лиц, имеющие свою платформу для участия в каждом элементе цикла планирования ИУВР.
- Обсудите основные индикаторы успешного участия заинтересованных лиц в планировании ИУВР.
- Определите несколько основных факторов успеха для эффективного участия заинтересованных лиц.
- Определите основные трудности и/или ограничивающие факторы активного участия заинтересованных лиц в планировании ИУВР.
- Определите стратегии для преодоления этих трудностей.

Шаг 3: Используйте таблицу предложенных инструментов и методов в содержательном модуле урока 2 как вспомогательное средство для обратной связи группы. Организуйте пленарные дискуссии о применении этих инструментов в ИУВР. Подведите итог с помощью последних слайдов в презентации Модуля 7.

Урок 3:

Предупреждение и уменьшение рисков и рабочие планы (1.5 часа)

Шаг 1: Разделите студентов на несколько групп. Каждая группа должна сделать обзор и представить резюме главных тезисов и идей из каждого предыдущего Модуля курса.

Шаг 2: Основываясь на резюме, выделите три основные цели обучения. Они так же являют собой 3 шага на пути к укреплению добропорядочности в секторе водных ресурсов: (i) Понимание коррупции и антикоррупционных мер в контексте управления водными ресурсами (Модули 1 и 2), (ii) Определение коррупционных рисков (Модуль 3) и (iii) Укрепление прозрачности, подотчетности и добропорядочности в секторе водных ресурсов (Модули 4, 5 и 6).

Шаг 3: В Модуле 3 студенты работали в группах с целью выявления коррупционных рисков. Они разработали карты коррупционных рисков и определили «тревожные сигналы на ранних этапах» или «индикаторы

риска». В Модуле 5 студенты искали информацию, которая необходима для снижения определенных коррупционных рисков и обсуждали, каким образом доступ к информации может стать более легким в рамках их организаций. Существовали примеры стран/региональных групп, которые практически использовали методы борьбы с коррупцией в секторе водных ресурсов. В этом Модуле, работая в тех же группах и с той же матрицей, они должны заполнить колонку «предлагаемые меры» в таблице для ликвидации определенных коррупционных рисков.

Шаг 4: Группы студентов представляют свои матрицы на пленарном собрании. Организуйте пленарное обсуждение относительно областей, требующих повышения уровня прозрачности.

Урок 4:

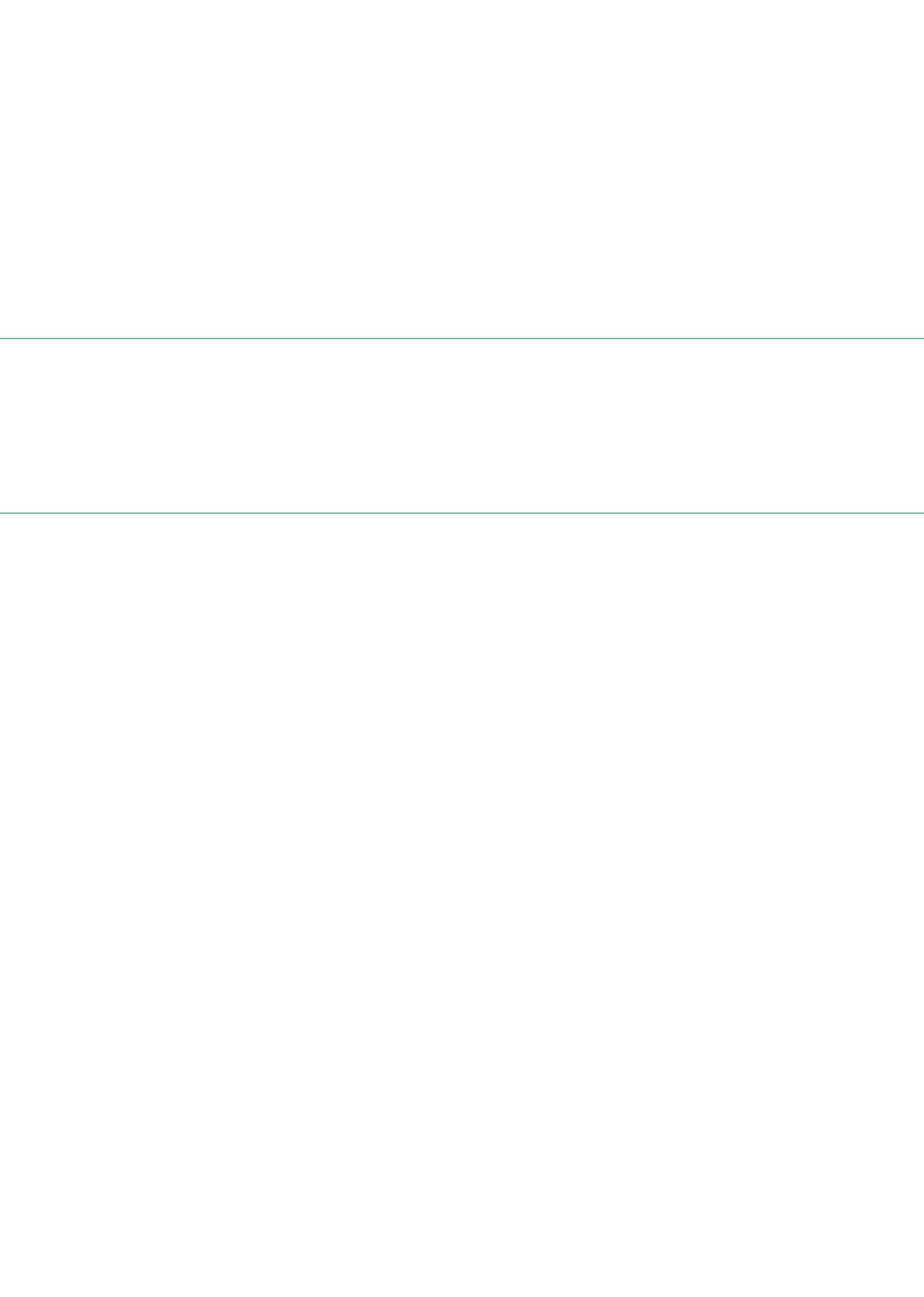
Разработка рабочих планов (1 час)

Шаг 1: На основе предложенных методов предотвращения или смягчения коррупционных рисков, определенных на предыдущих уроках, попросите студентов поразмыслить о том (I), какие основные коррупционные риски существуют в рамках их организаций и (II) выбрать один или два механизма, которые они могут реализовать в своей организации. Затем попросите студентов более детально изложить выбранные механизмы, определить ответственного исполнителя, временные рамки и необходимые ресурсы. Механизмы должны реализовываться с помощью уже имеющихся человеческих и финансовых ресурсов организации, и таким образом не должны быть невыполнимыми и слишком сложными.

Шаг 2: Студенты должны представить свои рабочие планы и определить исходные данные для возможности выполнения рабочего плана каждой команды.

Образец: Рабочий план повышения добропорядочности в секторе водных ресурсов
Название организации

Коррупционные риски	Предлагаемые механизмы	Направления работы	Ответственный исполнитель	Временные рамки	Необходимые ресурсы



УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ПО ПОВЫШЕНИЮ
ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО
ХОЗЯЙСТВА

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I:

РЕКОМЕНДУЕМОЕ РАСПИСАНИЕ ПРОГРАММЫ:

КУРС ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Время проведения	Занятие	Примечания
День 1: МОДУЛЬ 1 УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ		
09:00-11:00	Прибытие, регистрация и логистика	
11:00-12:00	Знакомство, формирование групп и ожидания студентов	
12:00-13:00	Занятие 1: Введение в ИУВР	
13:00-14:00	Перерыв на обед	
14:00-15:30	Занятие 2: Введение в управление водными ресурсами	
15:30-16:00	Кофе-брейк	
16:00-17:30	Занятие 3: Институциональные структуры сектора водных ресурсов и услуг водоснабжения и водоотведения	
День 2: МОДУЛЬ 2 КОРРУПЦИЯ В СЕКТОРЕ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА		
09:00-10:30	Занятие 1: Определение понятий и методов	
10:30-10:45	Кофе-брейк	
10:45-11:45	Занятие 2: Определение месторасположения коррупции в секторе водного хозяйства	
11:45-13:15	Занятие 3: Цена и влияние коррупции	
13:15-14:15	Перерыв на обед	
14:15-16:15	Занятие 4: Движущие силы коррупции	
16:15-17:00	Вопросы и обсуждение к Модулям 1 и 2	
ДЕНЬ 3: МОДУЛЬ 3 ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ И МОДУЛЬ 4 АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ЗАКОНЫ, УЧРЕЖДЕНИЯ И ДОКУМЕНТЫ		
09:00-09:30	Модуль 3 Занятие 1: Для чего нужно оценивать коррупционные риски?	
09:30-11:00	Занятие 2: Использование структуры коррупционных взаимодействий	
11:00-11:30	Кофе-брейк	
11:30-13:30	Занятие 3: Использование карты коррупционных рисков	
13:30-14:30	Перерыв на обед	
14:30-15:30	Модуль 4 Занятие 1: Антикоррупционные документы законодательного характера	
15:30-17:00	Занятие 2: Роль учреждений	
17:00-17:15	Кофе-брейк	
17:15-18:15	Занятие 3: Оценка законодательной и институциональной базы для развития добропорядочности и подотчетности	
ДЕНЬ 4: МОДУЛЬ 5 ПРОЗРАЧНОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ		
09:00-09:30	Занятие 1: Прозрачность и доступность информации	
09:30-11:30	Занятие 2: Прозрачность и развитие инфраструктуры водного хозяйства	
11:30-12:00	Кофе-брейк	
12:00-13:00	Занятие 3: Свобода информации в действии (брифинг и подготовка)	
13:00-14:00	Перерыв на обед	
14:00-15:00	Занятие 3 продолжение: Свобода информации в действии (ролевая игра и последующее обсуждение)	
15:00-16:00	Занятие 4: Принятие мер по укреплению прозрачности и подотчетности	

Время проведения	Занятие	Примечания
День 5: МОДУЛЬ 6 ПОДОТЧЕТНОСТЬ		
09:00-10:30	Занятие 1: Понятия, коалиции, договора и договорные акты: В чем вообще состоит подотчетность?	
10:30-11:00	Кофе-брейк	
11:00-12:30	Занятие 2: Укрепление подотчетности: Инструменты и меры	
12:30-13:30	Перерыв на обед	
15:30-16:00	Кофе-брейк	
16:00-17:00	Занятие 3: Использование подотчетности: Деятельность граждан, высказывание гражданами своего мнения	
День 6: МОДУЛЬ 7 ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ В ИНТЕГРИРОВАННОМ УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ (ИУВР)		
09:00-10:30	Занятие 1: ИУВР и добропорядочность в секторе водных ресурсов	
10:30-11:00	Кофе-брейк	
11:00-12:30	Занятие 2: Добропорядочность в секторе водных ресурсов в ИУВР: Планирование и реализация	
12:30-13:30	Перерыв на обед	
13:30-15:00	Занятие 3: Предупреждение и уменьшение рисков и рабочие планы	
15:00-15:30	Кофе-брейк	
15:30-16:30	Занятие 4: Разработка рабочих планов	
16:30-17:00	Оценка проведенной работы и закрытие курса	

ПРИЛОЖЕНИЕ II: ЭФФЕКТИВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ НАВЫКИ

Эффективная организация строит эффективные рабочие отношения как с группами студентов так и внутри групп. Вот несколько навыков и советов, которые следует иметь в виду и которые могут помочь вам стать более эффективным координатором.¹

Личностные организационные навыки

Уточнение - Проверка того, правильно ли вы поняли то, что сказал студент и получение дополнительной информации. Например, «Вы сказали, что...?». Уточнение всегда имеет неявный знак вопроса (?) в конце предложения. Ведущий, задавая вопросы, а не предоставляя факты, создает понимание и дает студентам возможность открыть факты самим. Вопросы являются более полезными, если они переходят в участие и обсуждение. Поэтому лучше задавать открытые вопросы, которые стимулируют участие, а не закрытые, которые склонны приостанавливать участие. Например, закрытые вопросы требуют ответа «да» или «нет», в то время как открытые требуют больше информации - «Могли бы вы рассказать о ...».

Проверка единодушия - Проверка со студентами, направленная на определение, степени достигнутого согласия, или того, насколько близко к выводу находятся студенты. Например, «Я думаю, что мы достигли соглашения по этому вопросу. Как вы считаете?».

Поощрение - Быть добродушным, доброжелательным и отзывчивым к студентам и их идеям, показывая уважение к ним и давая им возможность признания. Признавайте и цените идеи, поступающие от всех студентов, и внимательно слушайте, что они говорят.

Выражение мнения группы - Чувствуйте эмоции, настроения и отношения в группе и делитесь своим восприятием со студентами. Например, «Похоже, что всем нам необходим перерыв».

Контроль дискуссии - Старайтесь держать открытыми каналы общения; содействуйте участию столько людей, сколько возможно. Например, «Мария уже довольно долго пытается что-то сказать. Давайте дадим ей слово». Этот

навык также называют «блокирование» и «открытие», он состоит в том, что ведущий мягко блокирует более доминирующих студентов, открывая путь для менее разговорчивых студентов. Это гарантирует, что все студенты имеют возможность внести свой вклад, учиться и задавать вопросы.

Контроль дискуссии также полезный навык дискуссий на отвлеченные темы и вопросы. Уловите вопрос и вернитесь к нему в соответствующем месте или передайте соответствующему эксперту, или предложите студенту обсудить его с соответствующим человеком во время перерыва. Контроль дискуссии немного похож на функцию судьи.

Подача информации - Факты, информация или пояснения, которые стимулируют обсуждение. Подача информации наиболее эффективна, если она востребована со стороны студентов.

Гармонизация - Попытка примирить разногласия, снизить напряженность и заставить людей рассматривать разногласия конструктивно. Например, «Может быть, было бы хорошо говорить по одному и дать каждому возможность высказать свое мнение?»

Открытия - Координатору не нужно знать все ответы на все вопросы, которые могут возникнуть - используйте команду экспертов, состоящую из отдельных лиц и студентов, пусть они дополняют своими идеями и знаниями поднятые вопросы.

Поиск мнений - Спросите о предложениях или идеях. Например, «Александр предлагает вернуться к этому вопросу позже. Что вы об этом думаете?»

Снятие напряжения - Путем снятия напряжения, нависшего в воздухе, постановки задачи в более широком контексте или прибегая к чувству юмора. Это также важно для того, чтобы зарядить группу энергией.

Подведение итогов - Обобщение связанных идей; завершение раздела; складывание воедино важных элементов обсуждения.

Использование языка - Использование простого, доступного языка, который подходит для заданной группы студентов. Если существует необходимость в переводе, переводите.

¹Potter, A (2008), Training Social Animators, Mvula Trust South Africa for Government of Mozambique.

Технические организационные навыки

Тайм-менеджмент - Это задача координатора, состоящая в том, чтобы время, отведенное для каждого вида деятельности или занятия, было использовано эффективно и на благо всей группы. Это означает необходимость оценки потребностей студентов и управления ограничениями.

Записывание/навыки фиксирования (например, с помощью блокнота или доски и т.д.) - Координаторам следует делать это чаще, так как это показывает студентам, что их точка зрения была услышана, а также этот навык является полезным инструментом для управления дискуссией, поддержания ее в заданном русле и предотвращения повторения идей. Если вам нужна помощь, попросите одного из членов команды отмечать идеи в блокноте.

Четкие инструкции - Там, где есть инструкции или конкретные вопросы для обсуждения, может оказаться целесообразным записать их, чтобы все могли их видеть. Важно, чтобы они были записаны разборчиво. Расскажите, как вы планируете разбивать группу на более мелкие подгруппы, до начала работы, так как это экономит время и обеспечивает ясность.

Расположение - Рассадка студентов, и размещение оборудования в помещении является важной частью участия. Всегда проверяйте, все ли студенты в аудитории могут видеть аудио/видео проекций, блокнот и так далее.

Подготовка или использование правильных и эффективных материалов - Это очень важно для обеспечения активного участия и для достижения целей занятий.

ПРИЛОЖЕНИЕ III:

ВАРИАНТЫ УПРАЖНЕНИЙ

Вводные или «подготавливающие почву» упражнения

Важно подготовить почву, чтобы создать безопасную и благоприятную среду обучения, в которой студенты чувствуют себя комфортно и готовы работать и учиться. Независимо от используемых упражнений хорошо на вступительном занятии изучить следующие вопросы:

- Что привело студентов на семинар? Это могут быть вопросы/проблемы/опыт/навыки/ожидания и так далее.
- Что они пропускают ради посещения семинара?
- Каковы их ожидания и страхи перед обучением?
- Какую среду обучения они хотят создать, которая может помочь им свободно участвовать и учиться лучше? Это предоставляет тренеру некоторые правила для проведения семинара. Эти правила следует разместить где-нибудь на видном месте, чтобы они были доступны на протяжении всего обучения. Примеры основных правил включают в себя такие правила как говорить по одному, выключать сотовые телефоны во время занятий; уважение к мнению каждого; не подрывать авторитет друг друга, пунктуальность и так далее.
- Здесь также целесообразно представить студентам идею «хранилища» для проблем или вопросов, поднятых студентами, которые важны, но не имеют прямого отношения к занятию или модулю. Важно, чтобы тренер помещал в это «хранилище» вопросы, идеи или ожидания студентов.

- Общая цель и основания для обучения: как и почему это произошло, а также широкие цели, которые должны быть достигнуты к концу обучения.
- Как строится обучение и логистика с точки зрения времени проведения занятий, дней курса, питания, перерывов и так далее.
- Презентация целей и повестки семинара или занятия, которые должны быть связаны с ожиданиями студентов.

Некоторые примеры вводной деятельности

- Студенты представляются, выбирая прилагательное, которое начинается с первой буквы их имени и описывает какое-то их качество.
- Ученики ходят по аудитории в поисках объекта интерьера, который символизирует то, что они принесли на семинар. Затем они представляют объект, и в то же время представляют себя и рассказывают участникам группы:
 - Что они принесли с собой на семинар.
 - Какие их ожидания от семинара?
 - Что они пропускают ради участия в семинаре?
- Студента просят встать и выполнить с группой действия, которые попросит координатор (примеры ниже). После каждой группировки попросите студентов представиться тем, кто оказался слева и справа:

- Всех мужчин попросите перейти на левую сторону, а женщины - на правую
- Попросите студентов объединиться в группы в соответствии со странами, которые они представляют
- Попросите студентов объединиться в группы в соответствии с цветом их рубашек или обуви
- И так далее ...

Общие упражнения

- Быстрый коллективный мозговой штурм по конкретному вопросу или проблеме. Тренер фиксирует основные моменты, выделенные студентами во время мозгового штурма в блокноте, а затем организует обсуждение.
- Быстрое коллективное «свободно-ассоциированное» обсуждение на идеи или концепции: студенты называют то, что сразу приходит на ум, и тренер записывает эти слова и фразы в блокнот. Облегчает обсуждение того, о чем было сказано и/или вносит дополнения к идеям или концепциям.
- Студенты пишут свои идеи или мнения на карточке размером в половину листа формата А4, одна идея для одной карточки, и размещают их на стене, затем обсуждают вместе.
- Студенты находят партнера и обсуждают или практикуют или рассматривают конкретную идею, концепцию или тематическое исследование.
- Учащиеся работают в группах по 3 или 4 человека, а затем сообщают о своих основных идеях всей группе для дальнейшего обсуждения на основе их результатов.
- Имейте в виду, что люди могут обучаться, на основе своего собственного опыта, в группе у них есть шанс отогнать основные идеи, обобщить и применить свой опыт в обсуждаемом вопросе. Такое также может произойти в малых группах.
- В целом, лучше использовать небольшие группы, не более восьми студентов, для большинства упражнений, поскольку такой подход гарантирует, что все учащиеся имеют возможность высказаться и поделиться своими идеями, мнениями и опытом.

Мозговой штурм

Мозговой штурм означает предоставление полной свободы действий воображению, вытягивая так много идей на тему, насколько это возможно в данный момент времени. Здесь нет правильной или неправильной точки зрения, никакие комментарии не осуждаются. Мозговой штурм позволяет отдельным лицам и группам попытаться охватить все возможные идеи или

перспективы на заданную тему в заданный (как правило, короткий) промежуток времени. Результатом являются идеи, мысли, вопросы и т.д., которые записывают (желательно на видном месте) в блокнот, так что студенты могут использовать их в качестве пищи для дальнейших размышлений.

Основные правила

- Не судить или не критиковать любые идеи.
- Пусть идеи распространяются - проявите творческий подход.
- Бесплатные колеса - опираться на идеи других людей.
- Работать на количество, а не на качество.
- Уточнять вопросы. Разворачивать идею, не оценивая ее.
- Записывать все идеи, как ни банально это может показаться.
- Как только все идеи были перечислены, анализировать и оценивать их открыто в ходе дискуссии со всеми участниками мозгового штурма.

Использование презентаций в программе PowerPoint

- Объяснение каждого слайда занимает в среднем 2-3 минуты. Таким образом, не планируйте больше 10-15 слайдов для 45-минутной презентации.
- Избегайте большого количества текста на слайде и не читайте только со слайда.
- Помещайте короткие утверждения на слайде в виде заголовков и напоминания для себя о том, что нужно сказать, и в каком порядке.
- Избегать цветов, которые трудно читать, например, красный и желтый.
- Самое главное, проверьте слайды сами с того места, где будут сидеть студенты, чтобы убедиться, что они читаемы.
- Изображения и иллюстрации часто яснее и легче усваиваются, чем большое количество текста.

Дополнительную информацию о составлении презентаций в программе PowerPoint см. на сайте:
www.knowwiththefow.org

ПРИЛОЖЕНИЕ IV:

ПЛАНИРОВАНИЕ КОРОТКИХ ОБУЧАЮЩИХ КУРСОВ

Введение

Краткосрочные курсы являются эффективными инструментами для непрерывного профессионального образования и образования взрослых.

Краткосрочные курсы отличаются от длительных курсов и образовательных программ не только продолжительностью, но и форматом деятельности и типом предлагаемого обучения. Как правило, они являются интерактивными, опираются на опыт учащихся и акцентированы скорее на мотивирование к обучению, чем на непосредственное обучение.

С увеличением акцента на непрерывное образование, многие тренеры и педагоги чувствуют, что обязаны организовывать и осуществлять краткосрочные курсы, но часто они могут не иметь опыта такой деятельности. Данное руководство содержит краткое резюме идей, которые следует рассмотреть.

Организация краткосрочных курсов может представлять обширную работу, и ее нужно выполнить правильно. Успех курса равно обеспечивается как организацией, так и его наполнением.²

1. Тема

Первый шаг заключается в разработке идеи для короткого курса, которая будет удовлетворять потребности целевой группы. Очевидно, что это важно, если вы хотите привлечь студентов, а также если вы знакомы с потребностями в потенциале и предыдущими дискуссиями с потенциальными партнерами и клиентами.

Как только тема установлена, вы можете спросить себя:

- Может быть, короткий курс по этой теме уже недавно проводился, есть ли полезная литература, книги или учебное пособие под рукой?
- Какой способ является наилучшим для предоставления необходимого обучения?
- Кто самые лучшие координаторы?
- Кто имеет особый интерес к этой теме?
- Какие идеи могут быть получены от студентов?
- Кто будет финансировать обучение?

Обратите внимание, что требуется не менее двух месяцев, чтобы должным образом подготовиться к проведению учебного курса.

2. Целевые группы

Целевые группы должны быть определены на основе целей курса и ожидаемых результатов. Они могут варьироваться от специалистов по планированию

рационального водопользования до представителей органов самоуправления водного хозяйства или ассоциаций водопользователей. Другая целевая группа может состоять из специалистов по наращиванию потенциала, которые перейдут тему дальше в свою ежедневную обучающую и образовательную деятельность. Потенциальная группа клиентов также будет определена исходя из подобия и типа финансирования учебного курса. Поэтому важно оценить, какие задачи ставит перед собой курс и как бы вы хотели, чтобы студенты могли его применить. «Аудитория» также является определяющим фактором при принятии решения о продолжительности и формате учебного курса. Существуют ли особые учреждения, которые вы должны привлечь к участию в курсе? Возможно, есть те, кто желает сотрудничать с вами?

3. Формат

Независимо от того, будет ли этот курс «обучением обучающихся» или будет ли он ориентирован на специалистов сектора водного хозяйства, студенты всегда будут взрослыми людьми и поэтому формат должен соответствовать аудитории. Чтобы удержать внимание студентов, важно использовать различные методы, например, лекции, презентации, работа в группах, ролевые игры, выезды на места и пр. Правило успешного модуля, которое обеспечивает положительные отзывы от студентов, заключается в том, что модуль (состоит из занятий по определенной теме) делится на три части: 1/3 презентации, 1/3 обсуждения и 1/3 взаимодействия.

Такой подход очевиден, но о нем часто забывают: Содержание обучения должно отражать уровень и методы работы студентов.

4. Создание программы

Есть несколько вопросов, которые необходимо учитывать при создании программы курса:

а) Относящиеся к тому, кто является вашей целевой аудиторией:

- Какова идеальная продолжительность курса по отношению к целевой группе (например, менеджеры, как правило, имеют меньше времени для непрерывного содержательного образования, чем специалисты)?
- Содержит ли курс призыв к целевой группе и улучшает ли их подготовку к выполнению своих задач?

б) Составьте программу курса таким образом, чтобы все занятия, упражнения, выезды на места, работа в группах были связаны с основной темой курса. Как правило, считается целесообразным начинать с вводных занятий, которые поясняют концепции и принципы, а затем переходить к более техническим и интерактивным занятиям. Иногда можно

² CAPNET 2007

www.cap-net.org/databases/network-management-tools.

наблюдать экскурсии, которые не имеют своей целью ничего, кроме организованной прогулки для учащихся. Это не может быть полезно и даже может прервать течение курса. Если экскурсия организована, убедитесь, что она тесно связана с темой курса и способствует подготовке студентов. Часто может быть целесообразным использовать специфические задания, связанные с экскурсией.

с) Очень важно, чтобы содержание программы курса имело достаточно платформ и перспектив для самовыражения студентов. Интерактивность является очень важным методом, а также необходимо использовать методы образования взрослых. Эффективные методы, которые бросают вызов студентам и заставляют их генерировать знания, включают в себя обсуждения, задания для работы в группах, ролевые игры и другие интерактивные форматы обучения. Убедитесь, что вы выделили достаточно времени для этих типов занятий.

Содержание курса должно быть разработано тщательно и с партнерами, если вы планируете привлечь студентов через них.

Спланируйте материалы курса так, чтобы они были доступны для студентов. Предпочтительно, чтобы они были в форме тщательно подготовленных учебных материалов.

Поддерживайте постоянный контакт с потенциальными спонсорами /партнерами на всех этапах разработки курса, чтобы получить их вклад в курс. Это также позволит вам разработать брошюру для продвижения курса через сети и партнеров.

5. Партнеры и координаторы

Крайне важно, чтобы партнеры участвовали в организации курса. Партнеры могут принести существенные элементы в программу и предоставить координаторов для определенных занятий.

Выбор партнера может быть основан на определенных сильных сторонах партнера в предметной области курса.

Но также это может быть стратегический выбор. Правильно выбранные партнеры могут привести к повышению преданности и привлечь больше людей из-за пределов вашей организации в вашу программу или учреждение.

Различные типы организации и координаторов могут стать частью курса, который вы организуете. Как отмечено в предыдущем разделе, образование взрослых требует большой степени интерактивности в занятиях и наличие специфических организационных навыков (см. Организация и Техники презентации в материалах Cap-Net Network Management Tools). Одним из основных преимуществ организации курсов для взрослых является то, что вы можете рассчитывать в большей степени, на экспертный потенциал студентов. Тем не менее, важно иметь знающих и опытных координаторов, разбирающихся в предмете курса и в том, как обучать взрослых.

6. Выберите принимающую сторону и место проведения

В идеале, член сети предлагает провести определенный вид учебной деятельности на его территории. Принимающее учреждение должно быть авторитетным и опытным в предметной области обучения. Выбор принимающего учреждения, которое специализируется на теме учебной программы, имеет явные преимущества.

Такое принимающее учреждение получает признание за проведение курса вместе с сетью и другими партнерами. Важно также, чтобы ответственность четко распространялась на эти учреждения. Распространение ответственности за деятельность на участников приносит им пользу и снижает нагрузку на сеть секретариата.

Когда объекты для проведения недоступны на территории принимающего учреждения, часто используются внешние объекты (гостиницы, конференц-центры). Оба варианта имеют свои преимущества и недостатки:

	Преимущества	Недостатки
Внутреннее размещение	<ul style="list-style-type: none"> • недорогое • доступность оборудования, лабораторий и др. • организуется для проведения лекций • реклама учреждения членов сети 	<ul style="list-style-type: none"> • место расположения не всегда может быть удобным • помещения и объекты общепита не всегда адекватные • ИТ объекты • бюрократические административные процедуры
Внешнее размещение	<ul style="list-style-type: none"> • сокращение в связи со стоимостью номеров и конференц-залов • студенты остаются вместе • не требуется транспортировка из отеля к месту проведения • аудио/видео оборудование может быть более адекватным • расположение может быть более удобным 	<ul style="list-style-type: none"> • право собственности на курс • взаимодействие с факультетами, профессорами • стоимость может быть выше, чем если бы проживание обеспечивало принимающее учреждение • помехи/шум, создаваемые другими мероприятиями, проходящими в том же месте.

7. Разработайте брошюру/каталог/буклет и пригласите студентов

Брошюра курса (или каталог, буклет или проспект), разработанная на основе программы и мероприятий, рассылается, чтобы пригласить студентов на курс либо внутренне через сеть(и) и партнеров, или внешне через другие организации. Минимальное содержание брошюры:

- Введение,
- Цель,
- Целевая группа,
- Описание содержания,
- Методология,
- Организация,
- Контактная информация и регистрационный взнос (см. следующий раздел),
- Что студенты получат из курса и что ожидается после обучения,
- Программа курса,
- Ссылки на справочные материалы.

8. Рассчитайте бюджет

Курс должен быть организован из расчета возмещения затрат. Даже если вы найдете спонсора для программы, они должны видеть, как используются расходы.

Как правило, лучше разделить расходы на менеджмент и стоимость курса из расчета проезда и суточных затрат. Насколько возможно, прибегните к участию других сторон, таких как спонсоры, для решения вопросов с суточными расходами и расходами на переезды, что снизит нагрузку на вас.

Как рассчитать стоимость курса для покрытия расходов на менеджмент? Это немного сложнее, так как здесь нужно углубиться в детали (см. ниже).

а) Стоимость курса должна включать в себя такие вещи, как:

- аренду места проведения,
- расходы на координаторов,
- учебные материалы,
- экскурсии,
- местные переезды,
- обеды и кофе-брейки.

Приблизительный расчет 6-дневного курса (долл. США)

2 тренера 2 × 6 дней @ \$ 150/день	=	1800
Суточные расходы на двух 2 тренеров × 6 days × USD 150/day	=	1800
Переезды, тренеры 2 × \$ 500	=	1000
Место проведения 6 дней × \$ 100	=	600
Материалы и изготовление копий	=	500
Переезды на месте	=	500
Обед 6 дней × 15 чел. × 12 \$	=	1080
Прохладительные напитки 6 дней × 2 × 15 people × \$ 5 =		900
10-дневная подготовка @ 150 \$	=	1500

б) Большая часть этих расходов будет затрачена независимо от количества студентов. Такие пункты, как обед и прохладительные напитки, будут зависеть от конечного числа студентов. Планируйте бюджет, исходя из по меньшей мере 15 или 20 студентов. Таким образом, если у вас будет слишком мало студентов, вы будете знать, что потеряете деньги и, возможно, придется отменить курс. Если к вам придет больше студентов, вы сможете немного заработать, что даст вам возможность спланировать следующий курс.

в) Вы можете избежать или уменьшить некоторые из этих расходов путем переговоров с гостиницей или принимающим учреждением. Важным компонентом вашего бюджета будет стоимость и количество тренеров/координаторов, к участию которых вы прибегните. В конце концов, региональная стоимость курса составит около 500 долларов США в неделю, но эта цифра может быть меньше. Если курс получается намного дороже, вы рискуете, не привлечь студентов или спонсоров.

9. Некоторые практические мероприятия

Есть некоторые практические меры, которые вы можете рассмотреть при организации краткосрочного курса:

- а) Распространять информацию о курсе во время и для широкой аудитории. Ведите список рассылки, чтобы легче было отправлять объявления в следующий раз.
- б) Привлечение к участию через членов сети, партнеров или внешние стороны. Убедитесь, что целевая группа определена правильно и что критерии участия ясны.
- в) Как только найдены студенты, окажите помощь в оформлении визы. Иногда совместная заявка для всех студентов, отправляемая непосредственно Министерством Иностранных Дел, является наиболее эффективным способом;
- г) студенты и координаторы должны знать, куда им ехать, когда придут в аэропорт. Названия места проведения или отеля может быть недостаточно. Подготовьте специальные инструкции о том, что им делать, когда они придут. Лучше их встретить, если это возможно;
- д) Убедитесь, что действует секретариат, куда студенты могут обратиться с практическими вопросами до и во время курса. Вы возможно захотите организовать присутствие секретаря во время обеда/кофе-брейков. Часто задаваемые вопросы к секретарю почти всегда касаются подтверждения полета, суточных расходов, услуг Интернета, покупок и др.;
- е) Перепроверьте, чтобы все необходимые инструменты и оборудование для всего курса были готовы до начала проведения курса. Спросите у координаторов заранее об их потребностях и особых требованиях. Технические вопросы могут отвлекать от курса, и всех очень раздражает, когда такие вопросы решаются после непосредственного начала курса.

Часто используемые инструменты и оборудование:

- Блокноты для презентации информации,
- Маркеры, цветные карточки и скотч,

- Проекторы и листы (хотя они становятся устаревшими),
 - Ноутбук и проектор для презентаций;
- ж) Решите вопрос с организацией транспорта от места, где останутся студенты к месту проведения и, возможно, для экскурсий. Если вы организуете экскурсии, убедитесь, что она имеет отношение к курсу и, что студентам не придется потратить полдня на поездку в автобусе;
- з) Руководство для координаторов имеет важное значение для успеха курса. Убедитесь, что в графике координаторов нет накладок. Вы можете подготовить план занятий, предложить справочные материалы, а также ассистировать им при проведении общих презентаций и помогать их взаимодействию. Хорошо собрать все планы занятий до начала курса и сделать их доступными для студентов;
- и) Подготовьте материалы, чтобы они были доступны для студентов в конце курса. Материалы могут включать программу, план занятий, презентации, а также справочные материалы (статьи, ссылки). Они обычно раздаются в виде компакт-дисков;
- к) В конце курса полезно попросить студентов оценить форму проведения курса. Пример формы оценки курса приведен в Приложении 1;
- л) Любой клиент будет требовать финансовый отчет после окончания курса, но это также полезно и для вашего управления делами. Хорошо быть в курсе вашего бюджета и расходов до и во время семинара, а также убедиться, что все квитанции хранятся должным образом.

10. Контрольная карта

В приложении короткая контрольная карта, которая может использоваться для оценки курса, разработанная IWSD, Хараре, Зимбабве. (Приложение 2). Эта примерная контрольная карта может помочь вам в подготовке курса

11. Полезные материалы

Candelo Reina, Carmen, Gracia Ana Ortiz R., Barbara Unger. 2003. Organising and Running Workshops; практический курс для тренеров. WWF-Colombia.

Friends of the Earth. 2004. How to organise events. <http://community.foe.co.uk/resource/how_tos/organise_events.pdf>

James Madison University, Office of Sponsored Programs. 2005. Специальное руководство по разработке предложений. <www.jmu.edu/sponsprog/writingtips.html>

Generation Challenge Programme. n.d. Guidelines for organizing workshops for the Generation Challenge Program. CIMMYT, El Batán Texcoco, Mexico <http://www.generationcp.org/sccv10/sccv10_upload/WorkshopGuidelines.pdf>

Mineralogical Society of America. 2005. Основные рекомендации о том, как спланировать, организовать и провести краткосрочный курс. Chantilly, US.

Пример формы оценки курса

Мы предлагаем вам заполнить эту форму оценки курса, чтобы помочь улучшить наши образовательные мероприятия. Пожалуйста, будьте откровенны и открыты в ваших оценках и комментариях. Ваше мнение - положительное или отрицательное - ценно для нас и будет учтено при подготовке будущих мероприятий. Заполнение формы обычно занимает 10-15 минут.

1. Отношение тематики курса к вашей нынешней работе или должностным обязанностям.

отсутствует	слабое	среднее	сильное	очень сильное

2. Степень новизны информации/материалов, с которыми вы ознакомились.

отсутствует	слабое	среднее	сильное	очень сильное

3. Полезность информации/материалов, которые вы изучили, для вашей работы.

отсутствует	слабое	среднее	сильное	очень сильное

4. Оправдал ли курс ваши ожидания, и достигли ли вы своих целей?

нет	немного	достаточно	более, чем достаточно	Полностью

5. Как обучение для тренеров подготовило вас к проведению последующих курсов в вашем регионе/ организации?

нет	немного	достаточно	более, чем достаточно	Полностью

Какие материалы/методическая поддержка понадобятся вам для проведения последующих курсов в вашем регионе/организации? (кроме организационных и финансовых вопросов).

.....

.....

.....

6. В том, что касается внедрения ИУВР и разрешения конфликтов и переговоров, занятия были:

Полностью уместными	
Большинство были уместны	
Только некоторые были уместны	
Не уместны	

7. Презентации на разных занятиях были:

Превосходными	
Очень хорошими	
Хорошими	
Обычными	
Плохими	

8. Возможности для участия на протяжении курса были:

Превосходными	
Очень хорошими	
Хорошими	
Обычными	
Плохими	

9. Продолжительность занятий в контексте времени обучения на протяжении дня:

Чрезмерная	
Адекватная	
Недостаточная	

10. Содержание вспомогательных материалов для разных занятий было:

Превосходным	
Очень хорошим	
Хорошим	
Обычным	
Плохим	

Комментарии:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

11. Презентации тематических исследований и передового опыта позволили вам оценить тематическую применимость материала:

Полностью	
Удовлетворительно, но не раскрыты все вопросы	
Неудовлетворительно	

12. Изменил ли курс ваше осознание того, как следует проводить подобное обучение?

Да	
Нет	

Если да, то как?

.....

.....

.....

.....

13. Какие конкретные элементы упущены, или каким элементам следовало бы уделить больше внимания на протяжении курса?

14. Что было самым полезным и почему?

15. Что было наименее полезным и почему?

Спасибо за то, что уделите время заполнению анкеты. Мы учтем ваше мнение, чтобы усовершенствовать качество и значимость будущих мероприятий. Мы высоко ценим вашу точку зрения.

Контрольная карта организации курса

Курс: (Название)

Дата:..... Место проведения:.....

Партнеры:.....

	ВИД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	Ответственное лицо/ учреждение	Выполнено (дата)
1	Определение студентов		
	План курса разработан и согласован с партнерами		
	Разработан флайер курса		
	Распространен в электронном виде среди партнеров и других заинтересованных сторон		
	Составлен список студентов		
	Студенты успешно оповещены		
	Подготовлены приглашения для получения визы для тех, кому они нужны		
	Особые подготовительные требования сообщены студентам (все, что нужно подготовить до отъезда)		
2	Разработка программы курса		
	Проект программы готов		
	Распространен между партнерами для получения комментариев		
	Программа составлена		
	Окончательная программа передана партнерам, студентам и координаторам		
3	Составление бюджета программы		
	Проект бюджета подготовлен		
	Взнос для прохождения курса установлен		
4	Определение координаторов		
	Координаторы определены		
	Координаторы оповещены + утверждены все особые форматы для разработки материалов		

	ВИД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	Ответственное лицо/ учреждение	Выполнено (дата)
5	Подготовка материалов курса		
	Материалы готовы и разосланы организаторам		
	Материалы проверены на годность и уместность		
	Обратная связь с координатором		
6	Организация переездов (если занимается организатор)		
	Подготовлен путеводитель и передан тем приезжающим		
	О том, что нужно забрать/купить билеты, сообщено		
	Объявлены даты прибытия и отъезда		
7	Разработка предварительных и последующих форм оценки курса		
	Разработаны формы предварительной оценки		
	Формы отправлены успешно зарегистрировавшимся участникам		
	Получена обратная связь от студентов		
	Разработаны формы оценки курса, которые будут заполнены по завершению курса		
8	Покупка материалов для прохождения курса		
	Файлы, бейджи, блокноты, VIP-карточки, маркеры и др.		
9	Подготовка места проведения курса		
	Место проведения курса, а также оборудование и другие технические средства обучения, готовы		
10	Регистрационная форма		
	Форма разработана и готова		
11	Сертификаты		
	Сертификат разработан и передан партнерам		
	Дизайн сертификатов сделан		
12	Подготовка отчета об обучении и учебно-методического комплекса		
	Отчет об обучении		
	Подготовка учебно-методического комплекса		

ПРИЛОЖЕНИЕ V:

РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ РОЛЕВОЙ ИГРЫ

Тайные инструкции

Группа 1: НПО, называемая «Вода для всех».

Цель ролевой игры не в том, чтобы проверить ваше актерское мастерство или ваше знание законов о свободе информации, а в том, чтобы организовать дискуссию на тему законов о свободе информации и роли граждан и поставщиков услуг.

Игроки: Сотрудники НПО и волонтеры: координаторы общин, специалисты в секторе водного хозяйства и активисты по защите прав граждан.

Раздаточные материалы: Типовой закон о свободе информации (особенно разделы 7–16, 19, 22–31).

Вы представляете действующую НПО «Вода для всех» и поддерживаете право городских бедняков на доступ к услугам водоснабжения и водоотведения.

Местные жители из трущоб Нью-Тауна №1 стремились заручиться вашей поддержкой в конфликте с Советом по водоснабжению Нью-Тауна. Совет внедрил новую схему, чтобы обеспечить водой всех жителей Нью-Тауна. Система в трущобах № 1, однако, не поставляет воду, как это было обещано. Предоставление услуг то и дело прерывается, а некоторые трубы протекают. Жители трущоб подозревают, что подрядчик использовал некачественные материалы. Они подали жалобу в Совет и отказываются платить за воду, пока система не будет восстановлена. Совет по водоснабжению, однако заявляет, что обитатели трущоб разрушили систему самостоятельно, и не планирует ремонт водопровода до тех пор, пока бедняки не начнут платить за воду.

Чтобы построить картину, описывающую ситуацию, в которой оказались жители трущоб, вам нужно получить доступ к:

- договорной проектной документации о производительности системы, которая хранится в Совете по водоснабжению.
- зарегистрированной жалобе, поданной в Совет по водоснабжению, в которой, по вашему мнению, может содержаться важная информация
- другой информации, которую посчитаете полезной и имеющей отношение к делу

Информация вам нужна в кратчайшие сроки. Есть силы, которые хотели бы развить конфликт из такой ситуации в своих политических целях. В прошлом в трущобах Нью-Тауна № 1 случались серьезные беспорядки с гибелью людей.

Обсудите, какую информацию вам нужно получить от Совета, и как получить ее как можно скорее. Деятельность Совета регулируется национальными законами о свободе

информации, как записано в типовом Законе о свободе информации.

Тайные инструкции

Группа 2: Совет по водоснабжению Нью-Тауна

Цель ролевой игры не в том, чтобы проверить ваше актерское мастерство или ваше знание законов о свободе информации, а в том, чтобы организовать дискуссию на тему законов о свободе информации и роли граждан и поставщиков услуг.

Игроки: Информационный сотрудник и Главный инженер, ответственный за проект водоснабжения трущоб Нью-Тауна №1.

Раздаточный материал: Типовой закон о свободе информации (особенно разделы 7–16, 19, 22–31)

Вы оба работаете на государственном коммунальном предприятии водоснабжения, деятельность которого регулируется типовым Законом о свободе информации, как записано в типовом Законе о свободе информации.

В Совет по водоснабжению поступают многочисленные запросы, связанные с исполнением Закона о свободе информации. В настоящее время имеет место факт сброса токсичных отходов, относительно которого вы получаете срочные запросы, связанные с исполнением Закона о свободе информации. Руководство заявляет, что вы должны рассмотреть этот вопрос в первую очередь, причем решение вопроса занимает большую часть времени Информационной службы. Тем не менее, вы стараетесь выполнять требования по направлению ответа в 20-дневный срок, отведенный в законе о свободе информации для таких запросов, но часто приходится расширить этот срок еще на 20 дней, как разрешено в Законе о свободе информации.

Обработка запросов, связанных с Законом о свободе информации, требует времени, потому что пока записи не вносятся в компьютер. Общественность может просмотреть отчеты, однако им предлагается заплатить за ксерокопии. У вас есть записи о жалобах, размещенных в Информационную службу и Службу по связям с общественностью, но руководство попросило не разглашать их, пока Совет не сформулировал официальный ответ на эти жалобы.

Существует конфликт с жителями трущоб Нью-Тауна № 1. Есть некоторые проблемы с недавно установленной системой водоснабжения, вероятно, вызванные вандализмом, и теперь жители отказываются платить за воду. К вам обратилась НПО, представляющая интересы жителей. НПО утверждает, что причиной того, что система водоснабжения не функционирует, состоит в том, что подрядчик использовал некачественные материалы, и они хотят получить определенную информацию,

чтобы расследовать жалобы. Информационный сотрудник чувствует себя обязанным не выдавать запрашиваемую информацию, так как подрядчик является богатым другом Главного инженера, который рассчитывает на него, чтобы помочь ему получить новые контракты. Поскольку Информационный сотрудник зависит от Главного инженера в том, чтобы сохранить свою работу, Информационный сотрудник будет пытаться найти оправдания тому, почему в данном случае имеет место исключение из Закона о свободе информации.

ПРИЛОЖЕНИЕ VI: ПОЛЕЗНЫЕ РЕСУРСЫ И САЙТЫ

- Антикоррупционная коалиция Уганды (Anti Corruption Coalition Uganda (ACCU)), www.accu.or.ug
- ПРООН «Cap-Net», Международная сеть по наращиванию потенциала при ИУВР, www.cap-net.org
- Водная инициатива ЕС, www.euwi.net
- Альянс по гендерным и водным вопросам (Gender and Water Alliance), www.genderandwater.org
- Глобальное водное партнерство, www.gwpforum.org
- Интернет-центр исследований в области коррупции, www.icgg.org
- Международный центр по вопросам водоснабжения и санитарии «ИРС», www.irc.nl
- Сеть по проведению обучения в сфере водных ресурсов по странам Латинской Америки, LA-WETnet, (Latin America Water Education and Training Network), <http://la-wetnet.org/>
- Проект о подотчетности правительства (The Government Accountability Project), www.whistleblower.org/template/index.cfm
- Стокгольмский международный институт воды (СМИВ), www.siwi.org
- Шведская палата по вопросам водных ресурсов (The Swedish Water House), www.swedishwaterhouse.se/open-cms/en/
- Глобальная коалиция против коррупции «Transparency International», www.transparency.org
- Экономическая комиссия ООН по странам Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), <http://www.cepal.cl/dnri>
- Фонд ПРООН по управлению водными ресурсами в СМИВ, www.watergovernance.org
- Центр ЮНЕСКО по водному праву, политике в области водных ресурсов и гидрогеологии, www.dundee.ac.uk/water
- Портал ПРООН по оценке управления (UNDP Governance Assessment Portal), www.gapportal.org
- Программа водоснабжения и водоотведения (Water and Sanitation Program), www.wsp.org
- Сеть по обеспечению добропорядочности в водном хозяйстве, www.waterintegritynetwork.net
- Университетская сеть «Waternet», www.waternetonline.ihe.nl
- Институт Всемирного банка, Управление и противодействие коррупции (World Bank Institute, Governance & Anti-Corruption), go.worldbank.org/KUDGZ5E6P0
- Всемирный банк, Программа водоснабжения и водоотведения, www.wsp.org

