



Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии

Отдел по борьбе с коррупцией Директорат по финансам и предпринимательству Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)
2, rue André Pascal F-75775 Paris Cedex 16 (France)
Тел.: +33 (0)1 45249964; Факс: +33(0)1 44306307
Эл. почта: anti-corruption.contact@oecd.org
www.oecd.org/corruption/acn

Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
Второй раунд мониторинга

ГРУЗИЯ

ОТЧЕТ О МОНИТОРИНГЕ

Принят на восьмой мониторинговой встрече Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, которая состоялась 29 – 31 марта 2010 года в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

Содержание

Основные выводы	3
Второй раунд мониторинга	7
Исходная информация по стране.....	9
Глоссарий	12
1. Антикоррупционная политика.....	13
1.1-1.2 Выраженная политическая воля в отношении борьбы с коррупцией и политические документы по борьбе с коррупцией.....	13
1.4-1.5 Участие общественности, повышение уровня знаний и обучение общественности.....	15
1.6. Специальная антикоррупционная политика, координирующие организации и правоохранительные органы	16
1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией.....	21
2. Установление уголовной ответственности за коррупцию	22
2.1.-2.2. Правонарушения и элементы правонарушений	22
2.3. Определение государственного должностного лица	25
2.4. Санкции.....	26
2.5. Конфискация	27
2.6. Иммунитет и срок исковой давности.....	28
2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь.....	29
2.8. Применение, толкование и процедура	31
2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией.....	31
3. Предотвращение коррупции	32
3.1. Органы по предотвращению коррупции	32
3.2./3.3. Честность и неподкупность государственной службы / Содействие прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в государственной службе	32
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит	41
3.5. Государственные закупки	44
3.6. Доступ к информации.....	46
3.7 Политическая коррупция	48
3.8 Честность и неподкупность в судебных органах.....	52
3.9 Частный сектор.....	56
Сводная таблица.....	58

Основные выводы

Настоящий отчет посвящен анализу проделанной работы в Грузии в направлении разработки антикоррупционных реформ и реализации рекомендаций, полученных в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией после первого раунда мониторинга в 2006 году. В отчете также содержится ряд новых рекомендаций, направленных на поддержку проводимых Грузией реформ в трех областях: антикоррупционная политика; криминализация коррупции; и предотвращение коррупции.

Антикоррупционная политика

Политическая воля в борьбе с коррупцией в Грузии нашла подтверждение в реализации эффективных мер, которые существенно снизили уровень коррупции в стране, в особенности уровень административной коррупции, которая оказывает ежедневное влияние на граждан государства. Впервые национальная антикоррупционная политика Грузии была изложена в Национальной стратегии и Плана действий по борьбе с коррупцией, которые были приняты в 2005-2006 гг.; в настоящее время разрабатываются новые варианты Национальной стратегии и Плана действий по борьбе с коррупцией и ожидается, что они будут приняты в 2010 году. Хотя формальная оценка реализации предыдущей антикоррупционной политики и была проведена, данная оценка не была всесторонне использована при разработке новой стратегии. В последние годы в Грузии было проведено несколько обзоров по вопросам коррупции. Анализ тенденций и уровня коррупции, а также выявление зон повышенного риска должны быть более систематическими, поддерживаться государством и использоваться в рамках антикоррупционных мероприятий, проводимых государством. Необходимо разработать критерии, которые позволяли бы осуществлять мониторинг реализации антикоррупционных действий правительства и гражданского общества.

Какие-либо специальные мероприятия, направленные на повышение уровня осведомленности и образования в сфере антикоррупционных вопросов, не проводились. Хотя государство и считает, что общественное восприятие улучшается в результате его фактической работы по предотвращению и борьбе с коррупцией, необходимо обеспечить более систематическое образование и проведение более обширных мероприятий по распространению информации, в особенности касающейся антикоррупционной политики и достижений в этой области – помимо информации о проведенных уголовных расследованиях.

Положительным достижением, свидетельствующим о взятых на себя правительством Грузии обязательств, является создание в 2008 году Межведомственного совета по борьбе с коррупцией. Перед Советом стоит задача координировать усилия по борьбе с коррупцией в Грузии. Совет состоит из высокопоставленных чиновников и получает поддержку со стороны Секретариата; Совет также осуществляет мониторинг реализации антикоррупционных действий и разработку правовых документов в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией. Однако необходимо улучшить аналитические и организационные возможности Совета, а также обеспечить его необходимыми ресурсами. Для повышения общественного доверия необходимо усилить подотчетность Совета перед различными ветвями власти, а также перед общественностью.

Хотя правительство и заявляет, что процесс разработки национальной политики по борьбе с коррупцией открыт для любой заинтересованной стороны и гражданского сообщества, на практике этот процесс ограничен участием четырех неправительственных организаций в Межведомственном

совете по борьбе с коррупцией. Необходимо более активное участие гражданского общества в разработке, а также в процессе реализации и мониторинга реализации антикоррупционных действий в Грузии.

Криминализация коррупции

В Грузии наблюдается существенный прогресс в вопросах криминализации коррупции в соответствии с надлежащими международными стандартами. Согласно Уголовному кодексу Грузии деяния, связанные с активным и пассивным взяточничеством, включают предложение и обещание взятки, дачу взятки в пользу третьего лица и дачу взятки через посредника. В качестве позитивного изменения можно отметить, что Грузия предусмотрела криминализацию подстрекательства к взяточничеству. Минимальные санкции за деяния, связанные с пассивным взяточничеством и отмыванием денежных средств, составляют 6 лет лишения свободы, что представляется несоразмерным, поэтому необходимо смягчить санкции в тех случаях, когда нанесенный ущерб не является значительным.

Грузия была одной из первых стран, которые ввели уголовную ответственность юридических лиц за совершение ряда преступлений, включая коррупцию. Хотя этот шаг и является очень важным достижением, практическое применение этого нового положения находится еще на своей ранней стадии, поэтому обучение следователей и прокуроров указанным вопросам может способствовать более эффективному правоприменению. Закон предусматривает обязательную конфискацию по всем делам, связанным с коррупцией, однако известно о достаточно небольшом количестве случаев практического применения этого механизма, а процедуры идентификации и изъятия имущества должны быть доработаны. Также требуются некоторые улучшения в обеспечении эффективной международной взаимной правовой помощи в процессе расследования коррупционных преступлений и уголовного преследования.

Следственный отдел Прокуратуры является центральным органом по борьбе с коррупцией посредством правоприменительной деятельности в Грузии. Отдел осуществляет расследование коррупционных преступлений и уголовное преследование, также обладает исключительной компетенцией в отношении расследования ряда коррупционных преступлений в высших эшелонах власти, осуществляет надзор за расследованием коррупционных преступлений иными компетентными органами. Учитывая, что система прокуратуры в Грузии допускает вмешательство Министерства юстиции в решения, принимаемые по делам с участием отдельных высокопоставленных чиновников, существуют сомнения об операционной независимости в вопросах расследования и уголовного преследования коррупции в Грузии. Требуется дополнительная работа, чтобы обеспечить возможность органам прокуратуры осуществлять независимое расследование коррупционных преступлений и уголовное преследование.

Предупреждение коррупции

Грузия добилась важных успехов в создании правовой и институциональной основы для прозрачного и основанного на заслугах процесса найма государственных служащих, их вознаграждения и продвижения по службе. Среди самых последних изменений можно отметить принятые в феврале 2009 года новые правила по конкурсному набору и оценке государственных служащих. Однако необходимо уточнить правила о комиссиях по набору и оценке кандидатов. Правила о выплате вознаграждений должны быть более прозрачными. Дискреционное право руководителей государственных учреждений по найму и оценке государственных служащих по-прежнему остается широким и несет в себе потенциальный риск политизации. Хотя различные элементы государственной гражданской службы постоянно трансформируются, реформе

государственной гражданской службы все еще не хватает четкого общего подхода и последовательной стратегии. Принципы непредвзятости и политического нейтралитета должны быть надлежащим образом заложены в реформе.

Несмотря на то, что существует закрепленное в законе обязательство разработать кодекс поведения для всех государственных должностных лиц в Грузии, на практике это не было реализовано. Также разработать программы по обучению государственных служащих вопросам предотвращения конфликтов интересов и коррупции, а также новым правилам о защите осведомителей, и проводить их на систематической основе.

Одним из важных достижений в сфере предотвращения коррупции является принятие поправок к Закону "О конфликте интересов и коррупции на государственной службе" в июне 2009 года. Измененный закон вводит правила о защите осведомителей в Грузии для тех государственных служащих, которые сообщают вышестоящему руководству или в правоохранительные органы о своих подозрениях в отношении коррупционных преступлений. Согласно закону Бюро государственной службы теперь является центральным органом, отвечающим за сбор и раскрытие информации по имущественным декларациям, подаваемым высокопоставленными должностными лицами. Важным шагом навстречу более пристальному общественному вниманию в этом отношении является публикация имущественных деклараций на веб-сайте Бюро, начиная с конца 2009 года. В качестве следующего шага Грузия должна рассмотреть возможность проверки информации, содержащейся в имущественных декларациях.

Необходимо реализовывать правоприменение правил о конфликте интересов на практике. Однако центральный орган, который отвечал бы за эти вопросы, отсутствует. Необходимо уточнить роли отдельных учреждений и любого центрального органа.

В настоящее время в Грузии внедряется система государственного финансового контроля и аудита. Внешний аудит обеспечивается Ревизионной палатой, а основными органами, осуществляющими внутренний аудит, являются Генеральные инспекции во всех министерствах и некоторых государственных учреждениях, проводящие внутренний аудит в соответствии со стандартами ЕС. Однако, внутренний аудит не соответствует обширным международным стандартам и не обеспечен надлежащей правовой основой. Необходимо принять и применить Закон "О государственном финансовом внутреннем контроле", включая обеспечение операционной независимости и наличия необходимых ресурсов для подразделений внутреннего контроля и практической реализации внутреннего аудита.

В сфере закупок для государственных нужд, которая считается наиболее предрасположенной к коррупции, в Грузии существует децентрализованная система закупок организаций и Агентство по закупкам для государственных нужд, которое выполняет ограниченную роль по координации и мониторингу. Необходимо продолжить реформирование системы закупок для государственных нужд посредством принятия нового закона, который обеспечит более высокую степень прозрачности и мониторинга, а также предусмотрит процедуры независимого и эффективного рассмотрения жалоб.

Система финансирования политических партий была внедрена в Грузии в 2006 году и после этого несколько раз изменялась. Данная система предусматривает государственное финансирование политических партий, устанавливает ограничения на частные пожертвования, запрещает анонимные пожертвования и пожертвования от юридических лиц и публичное раскрытие информации о пожертвованиях. Необходимо наделить центральное учреждение по правоприменению правил о финансировании политических партий необходимыми полномочиями,

а также обеспечить необходимыми ресурсами. Необходимо усовершенствовать мониторинг за пожертвованиями и кампаниями по расходованию денежных средств.

Вопросы целостности и доверия в органах судебной власти представляют собой предмет для беспокойства в Грузии и должны быть дополнительно обсуждены в правительстве. Необходимо обеспечить более высокий уровень прозрачности в органах судебной власти, включая посредством раскрытия информации о критериях отбора и оснований для увольнения судей и обеспечения прозрачного и скорого рассмотрения дел по делам о коррупции и правах человека.

Меры по предотвращению коррупции также должны предусматривать участие частного сектора. Правительство Грузии должно стимулировать бизнес при разработке и принятии мер этики и внутреннего контроля в целях предотвращения и разоблачения фактов взяточничества, включая стимулирование ассоциаций бизнеса в оказании содействия в этой сфере, в частности, предприятиям малого и среднего бизнеса.

Второй раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией был принят в 2003 году. Он представляет собой основную субрегиональную инициативу Антикоррупционной сети ОЭСР стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС). Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией нацелен на Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Республику Киргизию, Таджикистан, Украину и Узбекистан; иные страны АКС участвуют в его реализации. Реализация Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией подразумевает проведение систематических и регулярных сравнительных исследований правовой и институциональной структур по борьбе с коррупцией в целевых странах

В январе и июне 2004 года было проведено первоначальное исследование правовой и институциональной структур по борьбе с коррупцией и даны рекомендации для Грузии. Первый раунд мониторинга прошел в 2005 – 2007 гг. Отчет о первом раунде мониторинга, в котором давалась оценка реализации рекомендаций и присваивались рейтинги по их соблюдению Грузией, был принят в июне 2006 года. В дополнение к отчетам, начиная с 2004 года, на всех заседаниях по мониторингу Грузия предоставляла обновленную информацию о национальных действиях по реализации рекомендаций. Грузия также принимала активное участие и оказывала поддержку иным мероприятиям АКС.

Второй раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией стартовал летом 2009 года. Грузия и Азербайджан были первыми странами, которые прошли проверку в рамках этого раунда. В августе 2009 года Правительство Грузии представило ответы на вопросник.

Визиты в Грузию прошли 23 – 28 ноября 2009 года. Целью страновых визитов были встречи с соответствующими государственными учреждениями, гражданским обществом и иностранными миссиями для обсуждения хода реализации Грузией рекомендаций 2004 года и выявление вопросов для дальнейшего совершенствования в сферах политики по борьбе с коррупцией, криминализации и предотвращения коррупции. Власти Грузии организовали восемь тематических сессий с соответствующими государственными учреждениями, включая Парламент, Министерство юстиции, Бюро государственной службы, Министерство финансов, Агентство по закупкам для государственных нужд, Ревизионную палату Грузии, Верховный суд, Службу финансового мониторинга, Службу государственных защитников Грузии, Центральную избирательную комиссию, Тбилисский городской суд, Главного советника Премьер-министра. В сотрудничестве с Транспаренси Интернешнл Грузии Секретариат АКС организовал специальную сессию по мониторингу с представителями гражданского общества и бизнеса; сессия для международных организаций и двусторонних финансирующих организаций была организована в сотрудничестве с Агентством международного развития США.

Проверка Грузии проводилась под руководством г-на Даниэля Телесклафа (Швейцария). Экспертами по мониторингу являлись г-жа Мари-Лиис Соот (Эстония), г-жа Олена Смирнова (Украина), г-н Петер Штрассер (США) и г-н Дмитро Котляр (ОЭСР). Координацию со стороны Грузии обеспечивал национальный координатор г-н Вахтанг Лежава, Главный советник Премьер-министра по вопросам экономики и управления и заместитель Председателя Совета по борьбе с коррупцией.

Отчет был подготовлен на основе ответов на вопросник и выводов, сделанных в ходе страновых визитов, дополнительной информации, предоставленной Правительством Грузии, а также

дополнительных исследований и соответствующей информации, полученной в ходе пленарного заседания.

Отчет был принят на пленарном заседании АКС / Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 31 марта 2010 года. После заседания отчет был обнародован, в частности, он был размещен в сети Интернет: <http://www.oecd.org/corruption/acn>. Властям Грузии было предложено распространить отчет. Запланирована последующая миссия для презентации отчета. В целях дальнейшей поддержки реализации рекомендаций Грузии было предложено принять участие в сравнительных обучающих мероприятиях, проводимых ОЭСР АКС / Секретариатом Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в 2010 году и в будущем.

Исходная информация по стране

Социально-экономическая ситуация¹

Грузия занимает территорию площадью 69 700 кв.км.; 20% территории не находится под контролем государства. Население составляет 4,4 млн. В 2008 году ВВП Грузии составил 10,7 млрд. лари (6,1 млрд. долл. США) (\$2439 на душу населения), с 2003 года рост составил 43%. Национальные ресурсы – леса, гидроэлектроэнергия, металлы, фрукты, чай и вино. Основными торговыми партнерами являются Турция, Азербайджан, Армения, Германия, Украина, Великобритания, Туркменистан и США.

Двойной шок от вооруженного конфликта с Россией в августе 2008 года и от глобального экономического кризиса привели к неожиданной остановке сильного и устойчивого роста. Ожидается снижение ВВП на 4%. Однако, представляется, что восстановление экономики произойдет уже скоро. Власти продемонстрировали адаптируемость своей политики к новым трудностям, а также значимые достижения в структурных и рыночных реформах.

Таможенное и торговое регулирование претерпели существенное реформирование. Власти упростили и продолжают упрощать тарифную структуру и таможенные процедуры, которые в прошлом часто являлись источником злоупотреблений и коррупции. Также следует отметить прогресс и в улучшении делового климата. Изменения, внесенные в налоговый кодекс, сократили количество налогов и расширили налогооблагаемую базу. Новый режим лицензирования радикально сократил количество разрешений и также предусмотрел концепцию "одного окна" и принцип "молчание означает согласие" при выдаче лицензий. Данная деятельность является важнейшим элементом стратегии Правительства по снижению уровня коррупции.

Политическая структура

В апреле 1991 года Республика Грузия провозгласила независимость от Советского Союза. Ситуация в Грузии начала стабилизироваться в 1995 году после этнических и гражданских волнений, начавшихся после объявления независимости в 1991 году. По-прежнему мир еще достаточно хрупок в сепаратистских регионах Абхазии и Южной Осетии. Вооруженный конфликт с Россией на этих территориях произошел в 2008 году.

Грузинское государство является централизованным, за исключением автономных регионов в лице Абхазии и Аджара. Эти регионы были субъектами специальных автономий по правилам СССР, поэтому до сих пор данное влияние сохраняется в качестве наследства.

Грузия является демократической президентской республикой. Начиная с 2004 года, Михаил Саакашвили является президентом Грузии. Он был переизбран на второй пятилетний срок в январе 2008 года.

Последние парламентские выборы в 2008 году прошли в свободной и справедливой обстановке. Большинство партий получило 128 или 150 мест в Парламенте.

¹ Международный валютный фонд, база данных "Перспективы мировой экономики", октябрь 2009 года

Судебная власть включает Верховный суд (судьи избираются Верховным советом по рекомендации президента или председателя Верховного суда); Конституционный суд; суды первой и второй инстанций.

Гражданское общество в Грузии достаточно энергичное и обладает политическим влиянием. Законодательство предусматривает простой процесс регистрации и свободу действий. Неправительственные организации в основном зависят от зарубежного финансирования.

Грузинские СМИ традиционно были свободными и активными. Закон 2004 года "О свободе печати и слова" убрал из уголовного кодекса такой состав преступления как клевета и освободил журналистов от уголовной ответственности за раскрытие государственной тайны. Однако, в некоторых отчетах высказывается сомнение о недостаточном уровне прозрачности структуры акционеров телевизионных станций: "Текущее регулирование вещательного сектора в Грузии является недостаточным для обеспечения прозрачного режима собственности в отношении СМИ и для стимулирования конкурентоспособного и плюралистического рынка телевидения"².

Тенденции коррупции

Коррупция в Грузии являлась серьезным препятствием на пути экономического развития с момента получения независимости. Тот факт, что коррупция распространена повсеместно и весьма заметна, подрывает авторитет государства. Однако в 2004 году новое Правительство Грузии взяло на себя обязательства энергично взяться за борьбу с коррупцией на самых высоких уровнях, что подтверждалось арестами и уголовными преследованиями некоторых бывших государственных чиновников.

Индекс Транспаренси Интернешнл восприятия коррупции Грузии вырос с 2.0 в 2004 году до 4.1 в 2009 году; в настоящее время Грузия занимает 66-е место среди 180 стран. Это несомненно самый высокий рост среди всех стран Стамбульского плана действий. Сейчас Грузия занимает более высокое место по сравнению с такими странами ЕС, как Греция, Болгария и Румыния. Хотя все исследования подтверждают, что коррупция было искоренена из повседневной жизни граждан, многие представители гражданского общества и представители международных организаций полагают, что борьба с коррупцией в высших эшелонах власти пока все еще осуществляется в недостаточном объеме; также вызывает озабоченность коррупция в системе закупок для государственных нужд и в системе органов судебной власти.

Согласно отчету 2009 года неправительственной организации Freedom House правительство Грузии добилось некоторых успехов в борьбе с коррупцией, например, в сфере высшего образования, но представляется, что данный процесс не затронул политическую коррупцию. Неправительственная организация Freedom House утверждает, что политическое управление в Грузии все еще находится на ранней стадии развития, соответственно существуют опасения относительно политического вмешательства в работу органов судебной власти.³

Возможно, прогресс в направлении борьбы с коррупцией оказал наиболее существенное влияние на экономические факторы. В последней версии отчета "Делаем бизнес" Грузия переместилась с 16-го на 11-е место и в настоящее время она ранжируется в первой сотне по всем индикаторам и в

² Транспаренси Интернешнл Грузия, Телевидение в Грузии – собственность, контроль и регулирование, ноябрь 2009 года,

<http://transparency.ge/sites/default/files/Media%20Ownership%20November%202009%20Eng.pdf>

³ Неправительственная организация Freedom House, Нации на переходном этапе, 2009 год

первой десятке по четырем индикаторам. Согласно последнему Обзору предприятий (2009) коррупция была вычеркнута из списка первых трех препятствий для ведения бизнеса и инвестирования в Грузии и сейчас занимает 7-е место из 10 предлагаемых факторов. Заявленный процент фирм, которые были готовы осуществлять неформальные выплаты, в настоящее время значительно ниже средних показателей по региону и в мире и составляет 4,1% согласно Исследованию деловой среды, проведенному Группой Всемирного Банка в 2009 году.

Глоссарий

ААА	-	Американская ассоциация адвокатов
УК	-	Уголовный кодекс Грузии
ЦИК	-	Центральная избирательная комиссия
КП	-	Контрольная палата Грузии
УПК	-	Уголовно-процессуальный кодекс Грузии
ФАТФ	-	Специальная финансовая комиссия по проблемам отмывания капиталов
СФМ	-	Служба финансового мониторинга
ЗОСИ	-	Закон «О свободе информации»
ОАК	-	Общий административный кодекс Грузии
Лари	-	Единица национальной валюты Грузии (1 лари = 0.40 евро)
БЕРАС	-	Проект Совета Европы "Поддержка антикоррупционной стратегии в Грузии"
ГРЕКО	-	Группа стран-членов Совета Европы по борьбе с коррупцией
ГАМА	-	Грузинская ассоциация молодых адвокатов
ВСЮ	-	Высший совет юстиции
ГИ	-	Генеральные инспекции
НПО	-	Неправительственная организация
АГМКР	-	Аппарат Государственного министра по координации реформ
БГС	-	Бюро государственной службы
ОПО	-	Отчет о подозрительных операциях
АГЗ	-	Агентство по государственным закупкам
ТИ	-	Трансперенси Интернэшнл
КООНПК	-	Конвенция ООН против коррупции (2003 г.)

1. Анतिकоррупционная политика

1.1-1.2 Выраженная политическая воля в отношении борьбы с коррупцией и политические документы по борьбе с коррупцией

Рекомендация 1

Проанализировать и обновить действующую антикоррупционную политику; в целях демонстрации политической воли мобилизовать гражданское общество и привлечь все слои общества к участию; определить приоритеты и уделить основное внимание конкретным мерам по реализации политики. Очень важно также пересмотреть действующее антикоррупционное законодательство.

Признавая, что значительный масштаб задач требует принятия активных и незамедлительных мер, Грузия должна обеспечить полную прозрачность политических реформ и их открытость для участия заинтересованных сторон, их основанность на результатах глубокого анализа и соответствии общим целям реформ. В частности, процесс разработки новой Стратегии по борьбе с коррупцией Национальным советом безопасности должен быть открыт для участия общественности, в соответствии с рекомендациями 1 и 2, сформулированными на январской встрече.

Предыдущий рейтинг: Грузия в основном выполнила данную рекомендацию.

В период проведения мониторинга (2006 – 2009 г.г.) власти Грузии и лидеры страны продемонстрировали твердую политическую волю в отношении обуздания коррупции. Так, борьба с коррупцией часто упоминается в обращениях Президента и является одним из его приоритетов. Политические лидеры страны также подчеркивают в своих выступлениях, что борьба с коррупцией является одной из их первоочередных задач. Программа правительства Грузии на 2008 – 2012 годы «Грузия без нищеты» тоже содержит раздел, касающийся вопросов борьбы с коррупцией. Наличие политической воли в отношении борьбы с коррупцией, в особенности в административной сфере, т.е. там, где это касается жизни каждого гражданина страны, сомнений не вызывает. Вместе с тем некоторые представители гражданского общества обеспокоены тем, что эта политическая воля в большей степени касается коррупции на нижних уровнях, а не в высших эшелонах власти. Эту обеспокоенность разделяют и представители ряда международных организаций. Однако конкретными примерами эти опасения подтверждены не были.

После проведения первого раунда оценки было отмечено, что Правительством Грузии был предпринят ряд эффективных антикоррупционных мер, а в законодательство страны были внесены существенные изменения.

Национальная стратегия борьбы с коррупцией и План действий по ее реализации были разработаны при некотором участии гражданского общества и в сотрудничестве с рядом международных агентств, присутствующих в Грузии; эти документы были приняты в 2005 / 2006 г.г. Таким образом, в принятых документах были отражены многие идеи, высказанные со стороны гражданского общества.

Правительство Грузии заявило, что считает Национальную стратегию борьбы с коррупцией и План действий по ее реализации эффективными инструментами предотвращения коррупции и поэтому такие инструменты необходимо разрабатывать, реализовывать, регулярно обновлять и организовать обязательный мониторинг исполнения этих программных документов.

План действий был обновлен в 2007 г., и в настоящее время Межведомственный совет по борьбе с коррупцией занимается разработкой проекта новой Стратегии борьбы с коррупцией и плана действий по ее реализации. Во время визита в страну эти документы все еще находились в стадии разработки. Завершение работы над ними, которая осуществляется при поддержке со стороны проекта GEPAC, запланировано на март 2010 года. При этом следует отметить, что предыдущая Стратегия борьбы с коррупцией и план действий по ее реализации были проанализированы только формальным образом. Оценить прежнюю стратегию поручено созданному недавно Антикоррупционному совету.

1.3. Исследования

Большинство проведенных в Грузии исследований, посвященных борьбе с коррупцией, основано на восприятии. Объем информации об уровнях, формах, видах, проявлениях коррупционной практики и тех сферах деятельности, где она имеет место, очень ограничен. Такую информацию можно было бы использовать как основу для разработки антикоррупционной политики и создания партнерств со всеми заинтересованными сторонами, вовлеченными в деятельность по борьбе с коррупцией на общенациональном уровне. Исследования, позволяющие качественно и количественно оценить уровень коррупции на некоторых уровнях, обеспечивают независимую, конкретную и достоверную информацию, способствующую инициированию и мониторингу политических перемен.

В период 2006 – 2008 г.г. никаких исследований коррупции Правительством Грузии не проводилось, и специального бюджета на проведение исследований по борьбе с коррупцией выделено не было. В июле 2009 г. Правительство Грузии провело два исследования коррупции⁴ и качества работы государственной службы в Грузии. Эти исследования были по поручению Правительства выполнены Ассоциацией общественного мнения и маркетинговых исследований Грузии (GORBI Gallup International), которая получила данный контракт по результатам открытого конкурса, организованного Советом Европы (проект GEPAC). Такие исследования должны проводиться на регулярной основе.

Новый рейтинг: Грузия в основном выполнила данную рекомендацию

Новая рекомендация 1.3.

В основе новой Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий по ее реализации должны лежать подробный анализ выполнения предыдущих аналогичных документов и исследования по выявлению сфер деятельности, связанных с риском возникновения коррупции. В новый План действий следует включить соответствующие показатели для оценки его исполнения.

⁴ (а) восприятие коррупции широкой общественностью и (b) восприятие коррупции государственными служащими

1.4-1.5 Участие общественности, повышение уровня знаний и обучение общественности

Вовлечение гражданского общества в процесс разработки антикоррупционной политики ограничивается участием НПО в работе Межведомственного совета по борьбе с коррупцией. Некоторые НПО являются членами этого Совета, и Правительство обеспечивает возможность беспрепятственно войти в состав Совета всем организациям гражданского общества, желающим работать в сфере борьбы с коррупцией. Участием гражданского общества в оценке реализации Стратегии борьбы с коррупцией и Планов действий препятствует отсутствие четких критериев их исполнения.

Задачи по повышению уровня знаний о борьбе с коррупцией и обучению общественности в Национальную стратегию борьбы с коррупцией не включены. В результате ни в Плане действий на 2007 год, ни в Плане действий на 2009 год не предусмотрено никаких конкретных мер в этой связи. Хотя некоторые НПО полагают, что повышение уровня знаний о борьбе с коррупцией и обучение общественности не являются для Правительства приоритетными задачами, правительство утверждает, что исследования не подтверждают эту точку зрения. Никакой информации об организации Правительством для широкой общественности, НПО, СМИ, коммерческих ассоциаций, частных компаний или других групп населения мероприятий по повышению уровня знаний или обучению, представлено не было.

Пресс-конференции проводятся только Прокуратурой и касаются некоторых громких уголовных дел. Не было предоставлено никакой информации о выступлениях в СМИ представителей других органов исполнительной власти, например, Кабинета министров или Межведомственного совета по борьбе с коррупцией, имеющих целью информирование широкой общественности о проводимых и планируемых антикоррупционных мероприятиях и вовлечении граждан в их реализацию. Таким образом, достоянием общественности становятся только репрессивные аспекты деятельности Правительства в области борьбы с коррупцией, но это отнюдь не отменяет необходимости информировать общественность о превентивных мерах Правительства, направленных на борьбу с коррупцией.

Основные элементы успешной реализации Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий включают широкое распространение и самих этих документов, и информации об их исполнении. Такой подход упростит задачу повышения уровня знаний о планируемых реформах и поможет получить более широкую поддержку этих реформ со стороны общества.

Борьба с коррупцией может быть эффективной при условии сочетания превентивных, репрессивных и просветительских мероприятий. Просвещение общественности по вопросам борьбы с коррупцией должно проводиться в образовательных учреждениях всех видов и уровней в соответствии с их учебными планами, посредством СМИ и других каналов информации.

Коррупция может возникнуть вновь там и тогда, где и когда отсутствует информация для общественности и где общественность не осведомлена о том, как можно защитить свои права и интересы. Вот почему так важны повышение уровня знаний и просветительские кампании и почему эта деятельность требует постоянных усилий.

В порядке исключения Американская ассоциация адвокатов (ААА) в 2008 г. разработала обучающий модуль по борьбе с коррупцией для своей программы Street Law («Живое право»). Этот модуль преподают как минимум в семи высших учебных заведениях в год на всей территории Грузии.

Программа «Живое право» - это метод обучения праву и изучения права, цель которого состоит в том, чтобы студенты-юристы обогащали свои знания в сфере права в процессе обучения широкой общественности основам права, демократических свобод и прав человека (в данном случае речь идет о студентах вузов). В 2008 г. ААА разработала также анимационный фильм, который преподаватели используют в процессе преподавания модуля по борьбе с коррупцией.

Новая рекомендация 1.4.-1.5.

Правительству следует предоставлять гражданскому обществу и широкой общественности больше информации о разработке и выполнении стратегии борьбы с коррупцией и планов действий по ее реализации. Правительство должно содействовать участию гражданского общества в разработке и оценке реализации Стратегии борьбы с коррупцией и Планов действий. До принятия любых значимых мер по борьбе с коррупцией их следует досконально обсудить с гражданским обществом и результаты таких дискуссий принять во внимание.

1.6. Специальная антикоррупционная политика, координирующие организации и правоохранительные органы

Рекомендация 2

Укрепить действующий Координационный Совет по борьбе с коррупцией, в состав которого должны входить лица с высокой моральной и этической репутацией, включая представителей общественности и соответствующих исполнительных органов (административных, финансовых, правоохранительных и следственных), а также Парламента и гражданского общества (например, представители неправительственных организаций, научных кругов, уважаемых специалистов в своей области).

Предыдущий рейтинг: Грузия в основном выполнила данную рекомендацию

Ответственность за координацию проведения антикоррупционной политики в Грузии несколько раз переходила от одних организаций к другим. В 2005 г. ее взял на себя Аппарат Государственного министра по координации реформ. К моменту визита в страну в ноябре 2009 г. должность Министра по координации реформ была упразднена, а ответственность за обеспечение координации в декабре 2008 г. перешла к созданному недавно Межведомственному совету по борьбе с коррупцией.

Учреждение Межведомственного совета по борьбе с коррупцией широко освещалось в СМИ. Имея в своем составе высокопоставленных государственных должностных лиц, Совет выполняет координирующую роль. Основными его задачами являются: (i) разработка Стратегии борьбы с коррупцией и плана действий по ее реализации и (ii) координация выполнения положений стратегии и планов действий. Согласно Уставу Совета, он также занимается подготовкой отчета о выполнении Грузией рекомендаций различных международных организаций.

Дальнейшая роль Межведомственного совета по борьбе с коррупцией обсуждалась в контексте разработки нового закона «О конфликте интересов и коррупции в государственном секторе». В дополнение к существующей задаче по координации деятельности Совет может быть также уполномочен вести мониторинг выполнения Стратегии борьбы с коррупцией и всех законопроектов, имеющих отношение к антикоррупционной политике, в том числе к реформе государственной службы.

Заседания Совета проводятся один раз в три месяца, и председательствует на них Министр юстиции. Членов Совета назначает Президент Грузии; он же может отозвать их по любым основаниям. Членами Совета являются высокопоставленные должностные лица из государственных органов и представители гражданского общества. В деятельности Совета принимают участие четыре НПО: грузинское отделение Трансперенси Интернешнл, Грузинская ассоциация молодых адвокатов, Фонд «Открытое общество» Грузии и Американская ассоциация адвокатов.

К моменту визита в страну Межведомственный совет по борьбе с коррупцией функционировал менее года. Столь короткий срок не позволяет провести глубокую оценку деятельности и достижений Совета. Вместе с тем, отсутствуют документальные свидетельства работы Совета. Нехватка аналитического потенциала является одним из главных недостатков в области координации действующей антикоррупционной политики, что частично обусловлено отсутствием специально назначенных для этого сотрудников. Функции секретариата Совета выполняет аналитический департамент Министерства юстиции, но те сотрудники Минюста, которым поручено этим заниматься, должны выполнять и другие задачи, и поэтому у них остается мало времени для проведения аналитической работы. Специального бюджета на создание секретариата Межведомственного совета по борьбе с коррупцией в настоящее время не предусмотрено. В 2009 г. финансирование инициатив Совета производилось проектом GEPAC, реализацией которого занимается Совет Европы, а финансирует Правительство Нидерландов⁵. Однако вопрос об организации секретариата обсуждался на заседаниях Совета. Правительство подтвердило, что, в случае необходимости, выделит дополнительные ресурсы для укрепления самого Аналитического департамента.

Создание Межведомственного совета по борьбе с коррупцией, как и высокий ранг его членов, свидетельствует о приверженности и готовности грузинского правительства решить проблему коррупции в стране. Вместе с тем действующая структура имеет ряд недостатков. Во-первых, Совет был учрежден президентским указом, а это с легкостью позволяет в любой момент распустить этот орган, что делает его существование достаточно уязвимым. Кроме того, тот факт, что Президент может своей властью в любой момент отозвать любого из членов Совета, вызывает беспокойство относительно беспристрастности данного органа. Во-вторых, несмотря на то, что в настоящее время проект GEPAC оказывает Совету финансовую поддержку, ему не хватает постоянного финансирования и кадровых ресурсов, что снижает его аналитический потенциал и способность реализовать антикоррупционную политику. Наконец, Совет является координирующим органом высокого уровня, без обязательств отчетности, а это соответствующим образом сказывается на результатах его работы. Об этом свидетельствует и низкий уровень осведомленности общества о целях и деятельности Совета.

Рекомендация 2 выполнена полностью.

Новая рекомендация 1.6.1.

В целях обеспечения устойчивости, эффективной работы Межведомственного совета по борьбе с коррупцией и повышения осведомленности общества о его деятельности необходимо:

- i. Повысить аналитический и организационный потенциал Совета путем назначения в его состав постоянных членов и обеспечения его необходимыми ресурсами;***
- ii. Вменить Совету в обязанность предоставление отчетности Правительству или***

⁵ см. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/GEPAC/gepac_en.asp

Парламенту и обеспечить регулярные публикации о целях и деятельности Совета (отчеты, протоколы заседаний и т. д.).

Рекомендация 3 и дополнительные рекомендации 2 и 3

Создать специализированное антикоррупционное агентство с полномочиями по выявлению, расследованию и судебному преследованию коррупционных правонарушений, включая те из них, которые были совершены должностными лицами высокого уровня.

Предыдущий рейтинг: Грузия в основном выполнила данную рекомендацию

Учреждение специализированных органов или назначение соответствующих лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией, является одним из многих стандартов, установленных Конвенцией ООН против коррупции. В частности, в Статье 36 этой Конвенции указано, что «каждое государство-участник обеспечивает наличие органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер».

В рекомендации 2006 года было указано, что Грузии надлежит создать агентство, специализирующееся на борьбе с коррупцией путем правоохранительных мер. В ходе первого раунда мониторинга Грузия заявила, что создание Следственного управления при Генеральной прокуратуре, обладающего основными полномочиями по ведению расследований и преследований коррупционных преступлений в Грузии, в полной мере отвечает требованиям данной рекомендации⁶. Помимо Следственного управления при Генеральной прокуратуре в стране действуют также специализированные органы / управления, которые занимаются коррупционными правонарушениями в Прокуратуре, Министерстве внутренних дел и Министерстве финансов, в том числе:

1. Управление судебно-процедурного надзора Генеральной прокуратуры Грузии;
2. Управление конституционной безопасности Министерства внутренних дел Грузии;
3. Следственное управление Налоговой службы Министерства финансов Грузии.

Позиция Правительства состоит в том, что у Грузии нет необходимости в создании отдельного независимого специализированного органа по борьбе с коррупцией, поскольку Следственное управление при Генеральной прокуратуре, возглавляемое заместителем Генерального прокурора, обладает самостоятельной юрисдикцией по расследованию всех коррупционных преступлений. Все следственные органы обязаны оказывать ему поддержку и предоставлять ему необходимую информацию. Таким образом, даже если юрисдикцией по расследованию коррупционного преступления обладает какое-либо отдельное министерство, Следственное управление при Генеральной прокуратуре все равно будет осуществлять надзор за ведением этого расследования. Кроме того, оно обладает исключительной юрисдикцией по расследованию предполагаемых фактов коррупции среди некоторых государственных должностных лиц высшего ранга. Отдельный следственный орган при Министерстве юстиции будет заниматься расследованиями предполагаемых фактов коррупции среди самих работников прокуратуры.

Несмотря на то, что специализация лиц и правоохранительных органов в области борьбы с коррупцией в целом соответствует международным стандартам (см. Статью 36 КООНПК), эти лица

⁶ ГРЕКО в своем отчете по первому раунду оценки Грузии (см. документ Greco Eval I (2005)4E Final, принятый в июне 2006 г.) указывает, что учреждение специального отдела Прокуратуры, занимающегося коррупционными правонарушениями, соответствует рекомендациям ГРЕКО о создании независимого отдела для расследований коррупционных преступлений (Рекомендация XIV).

и/ или органы должны также обладать необходимой самостоятельностью для эффективного выполнения своих функций по расследованию и преследованию коррупционных правонарушений.

После проведения первого раунда мониторинга Генеральная прокуратура Грузии вошла в состав Министерства юстиции, а Главный прокурор теперь подчиняется Министру юстиции, который действует в качестве Генерального прокурора. В октябре 2008 г. был принят новый закон «О прокуратуре». Но несмотря на то, что институциональный режим, в рамках которого Прокуратура подчиняется органу исполнительной власти, является приемлемым, необходимо уделять особое внимание проверке возможности исполнения государственными прокурорами своих профессиональных обязанностей и обязательств без каких бы то ни было необоснованных вмешательств со стороны.⁷

В соответствии с законом «О прокуратуре», Министр юстиции Грузии обладает непосредственными обвинительными полномочиями в отношении дел против определенных государственных должностных лиц, включая Президента Грузии, членов Парламента, членов Правительства Грузии, судей судов общей юрисдикции, прокуроров. Министр юстиции может также отменять решения подчиненных ему прокуроров, что позволяет аннулировать решения прокурора по отдельным уголовным делам.⁸ Все это вызывает беспокойство в отношении функциональной независимости прокуратуры Грузии при расследовании и преследовании коррупционных правонарушений, в особенности, если в них замешаны должностные лица высокого ранга.

В отношении профессиональной компетенции Правительство отмечает, что процедура подбора кадров для работы в Следственном управлении Генеральной прокуратуры производится тщательным образом и включает устные собеседования с потенциальными кандидатами на должность в присутствии комиссии, в состав которой входят как представители Правительства, так и сотрудники негосударственных организаций. Несмотря на то, что тренинги должны проводиться ежегодно, на практике они проводятся лишь эпизодически. Обязательных норм в отношении количества учебных часов в год не существует. По большей части тренинги проводят иностранные эксперты, работающие под эгидой различных донорских организаций.

В Уголовно-процессуальный кодекс был внесен ряд изменений, заслуживающих похвалы; в частности, теперь УПК предусматривает возможность возбуждения уголовного дела о коррупции только на основании сообщений в СМИ и использования в суде улики, собранной в ходе журналистских расследований. Но будет ли готова Прокуратура объективно реагировать на все соответствующие сообщения в СМИ и есть ли у нее такая возможность, пока сказать трудно.

В штате Главного следственного управления Генеральной прокуратуры работает 26 человек, из них 17 – прокуроры, 8 – следователи и 1 специалист. Приведенная ниже статистика дает представление о показателях работы Следственного управления. Однако Правительство не отметило, что кто-либо из обвиняемых по данным уголовным делам является высокопоставленным должностным лицом.

Зарегистрированные коррупционные правонарушения	2006	2007	2008
Растрата, присвоение и иное хищение имущества	530	412	237
Незаконная предпринимательская деятельность	98	58	22

⁷ См., в частности, параграфы 11 и 13 Рекомендации Комитета министров Совета Европы Rec(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовной юстиции.

⁸ См. Opinion on Four Constitutional Laws amending the Constitution of Georgia, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009), Opinion no. 503 / 2008, Document CDL-AD(2009)017rev.

Легализация доходов, полученных незаконным путем	5	13	7
Использование / приобретение / владение / торговля предметами, полученными посредством легализации доходов, полученных незаконным путем	10	9	9
Злоупотребление полномочиями	64	31	16
Коммерческий подкуп	13	4	2
Злоупотребление должностными полномочиями	374	316	145
Превышение должностных полномочий	182	160	130
Пассивное взяточничество	63	63	29
Активное взяточничество	18	43	18
Использование служебного положения в корыстных целях	-	3	3
Получение незаконных подарков	1	1	-
Служебный подлог	82	80	43

Грузия в основном выполнила данные рекомендации.

Новая рекомендация 1.6.2.

Обеспечить независимость органов прокуратуры в области проведения расследований и преследований по коррупционным делам. Для этой цели необходимо сократить возможное влияние Министерства юстиции на решения сотрудников прокуратуры по отдельным коррупционным делам, в частности, исключив прямые прокурорские полномочия министра, и полномочия министра отменять решения прокурора по таким криминальным делам.

Рекомендация 4

Принять и утвердить руководство по укреплению сотрудничества, обмена информацией и ресурсами между органами, отвечающими за борьбу с организованной преступностью, и органами по борьбе с коррупцией.

Предыдущий рейтинг: Грузия частично выполнила данную рекомендацию

Письменного руководства, направленного на усиление взаимодействия, обмена информацией и ресурсами между правоохранительными органами, не существует. Точнее будет сказать, что сотрудничество между ними скорее имеет место *де факто*, поскольку Следственное управление Прокуратуры полностью контролирует следственный этап всего процесса по делам о коррупции. Все следственные органы обязаны поддерживать деятельность Следственного управления и своевременно представлять ему соответствующую информацию.

Правительство утверждает, что в действительности Министерством юстиции подготовлено руководство по «финансовым расследованиям и признанию неправоиспособности». Кроме того, между несколькими органами существуют «меморандумы о порядке сотрудничества». Правительство указывает также, что сотрудничество между правоохранительными органами имеет место, поскольку необходимость в нем может возникать в связи с практикой формирования специальных совместных следственных групп, в состав которых входят представители различных правоохранительных органов. Правовой основой такой практики является Статья 61.3 УПК Грузии,

которая предусматривает, что прокурор может письменным решением поручить расследование дела любому другому следователю, не вовлеченному непосредственно в ведение данного расследования.

Если Министерство приходит к выводу, что дело выходит за рамки его юрисдикции, то по закону оно обязано передать это дело соответствующему компетентному органу. Однако формализованных механизмов организации сотрудничества между различными правоохранительными органами не существует. Правительство заявляет, что правоохранительные органы взаимодействуют между собой на регулярной основе посредством переписки и обмена информацией. Поскольку фактически именно прокурор является центральной фигурой в уголовном процессе, то он объединяет все следственные мероприятия по делу и с самого начала получает всю информацию обо всем, что касается его ведения. Правительство утверждает, что таким образом обеспечивается гарантия следственных действий. Согласно Статье 33 нового Уголовно-процессуального кодекса Грузии (который пока не вступил в силу), полномочия по инициированию расследования / преследования, закрытия дела и передачи дела в суд будут отданы исключительно на усмотрение прокурора. Что касается следователей, то они обязаны выполнять все указания прокуроров.

Однако, невзирая на это, как уже было указано в Отчете 2006 года, для поддержания надлежащего порядка работы и для обеспечения соблюдения этого порядка любым Правительством необходимо наличие соответствующих письменных протоколов и процедур.

Сотрудничество между Генеральной прокуратурой и Отделом финансовой разведки Грузии, Службой финансового мониторинга (СФМ), можно было бы усилить. До настоящего времени не было выявлено ни одного отчета о подозрительных операциях (ОПО), связанного с коррупцией – и это поразительно, если учесть, что СФМ ежегодно получает более 60,000 сообщений. Усиление такого сотрудничества позволило бы сформировать некую совокупность сигналов или индикаторов, с помощью которых можно было бы отследить типичные направления денежных потоков в делах о коррупции. СФМ может использовать эти индикаторы для обучения сотрудников финансовых учреждений и других субъектов первичного финансового мониторинга. Генеральная прокуратура должна также стремиться регулярно получать доступ к данным СФМ при ведении расследований дел о коррупции.

Грузия в основном выполнила рекомендацию 4.

Новая рекомендация 1.6.3.

Создать постоянные механизмы сотрудничества между правоохранительными органами и с Службой финансового мониторинга (например, путем введения письменных процедур, протоколов, проведения совместных встреч).

1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией

Грузия является участницей всех основных международных соглашений о борьбе с коррупцией. Она ратифицировала в 2003 г. Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Страна присоединилась также к Конвенции Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. Однако Грузия не подписала и не ратифицировала Конвенцию Совета Европы 2005 года об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма.

После проведения первого раунда оценки, в 2008 г., Грузия присоединилась к Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Грузия также была в числе первых стран, подписавших в июне 2009 г. Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам.

2. Установление уголовной ответственности за коррупцию

2.1.-2.2. Правонарушения и элементы правонарушений

Рекомендация 5 и дополнительная рекомендация 4

Пересмотреть существующую систему дисциплинарных, административных и уголовных правонарушений, связанных с коррупцией, гармонизировать и прояснить взаимоотношения между правонарушениями, определенными Уголовным Кодексом и другими законодательными актами.

Обеспечить выполнение оставшихся невыполненными январских рекомендаций, в частности рекомендаций 6, 7, 8 и 10, которые относятся к приведению установления уголовной ответственности за взяточничество и правонарушения, связанные с коррупцией, в соответствие с международными стандартами (такими как Конвенция ООН о коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций) и ответственностью юридических лиц за коррупционные преступления.

Предыдущий рейтинг: Грузия не выполнила данную рекомендацию

Статья 339 Уголовного кодекса Грузии предусматривает уголовную ответственность за обещание, предложение и дачу взятки в денежной или иной имущественной форме должностным лицам или лицам, равным им по положению⁹ («активное» взяточничество), за совершение или несовершение ими определенных действий в интересах взяткодателя. Очень хорошо, что новый закон построен в полном соответствии с международными стандартами и теперь в нем явным образом оговорена не только дача взятки, ни ее обещание и предложение. Взятка может быть дана как самому взяткополучателю (государственному должностному лицу), так и третьим лицам. Власти подтверждают, что данное положение распространяется в том числе и на юридических лиц и на всевозможные ассоциации и объединения. Получатель взятки может и не знать, что ему предложена взятка. Взяткодатель освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство у него взятки или если он добровольно заявил в правомочный возбудить уголовное дело орган о даче взятки до того, как этому органу стало известно о факте коррупции. Взятничество через посредника в законе также оговорено («прямое или косвенное взяточничество»). Существует две категории таких преступлений: с отягчающими обстоятельствами и без них. Первое имеет место в том случае, если активное взяточничество совершается членом организованной группы. Пока что положение об активном взяточничестве соответствует международному стандарту. Статья 339 УК также отвечает международным стандартам, согласно которым в вышеуказанный перечень должны быть включены любые «неправомерные преимущества».

⁹ Для целей данной статьи понятие «лица, равные им по положению» относится к иностранным и международным государственным должностным лицам – см. далее раздел 2.3.

Взятничество, т.е. действие по принятию взятки, совершенное должностным лицом или лицом, равным ему по положению, посредством обещания, предложения или принятия денег, ценных бумаг, имущества или иной материальной выгоды в обмен на исполнение или неисполнение в пользу взяткодателя какого-либо действия («**пассивное взятничество**»), подлежит уголовной ответственности по Статье 338 УК Грузии. Для того чтобы деяние квалифицировалось как преступление, достаточно принятия предложения или обещания взятки. Физическая передача взятки не обязательна. Положительным фактом является то, что Грузия ввела уголовную ответственность за подстрекательство к взятке. Предусмотрено две категории такого преступления: с отягчающими обстоятельствами и без них. Отягчающими обстоятельствами считаются: требование или получение взятки лицом, занимающим государственно-политический пост (как указано в законе «О государственной службе»), требование или получение взятки в крупном размере (10,000 лари, т.е. примерно 4,000 евро) и совершение преступления группой лиц¹⁰. Еще более отягчающими обстоятельствами считается пассивное взятничество, совершаемое неоднократно, с вымогательством, в особо крупном размере (30,000 лари, т.е. примерно 12,000 евро) или членом организованной преступной группы; такие преступления караются более строго.

Статья 339¹ УК предусматривает уголовную ответственность за **использование служебного положения в корыстных целях**. Уголовным преступлением считается только «незаконное» использование своего положения; тем самым подчеркивается, что «обычное» лоббирование является законным. Приемлемые формы лоббирования оговорены в законе «О лоббировании». В Грузии имело место несколько случаев успешного применения Статьи 339¹: три уголовных дела в 2008 г. и три - в 2009 г. По одному из этих дел проходил адвокат, предложивший своему подзащитному незаконно использовать свое влияние на решение суда.

Растрата, присвоение и иное хищение имущества является преступлением, квалифицируемым по Статье 182 УК Грузии. Это преступление может быть совершено любым лицом. Если такое преступление совершает государственное должностное лицо, то это считается отягчающим обстоятельством.

Злоупотребление / превышение полномочий подлежит уголовной ответственности по Статье 332 УК. Однако данное положение применяется только в случае причинения «существенного ущерба» государству или третьим лицам. В соответствии с КООНПК, «ущерб» элементом правонарушения не является.

Установление уголовной ответственности за **незаконное обогащение** не является обязательным требованием КООНПК. В уголовном законодательстве Грузии не предусмотрено отдельного положения об уголовной ответственности за незаконное обогащение. Однако в примечании к статье, касающейся отмывания денег (Статья 194 УК), указано, что «имущество или доходы необъясненного происхождения» считаются незаконными, если их владелец не может доказать, что это имущество или доходы получены им законным путем. Власти утверждают, что это является достаточным основанием для конфискации такого имущества в соответствии со Статьей 52 УК Грузии.

Грузия в Статье 221 УК ввела уголовную ответственность за «**коммерческий подкуп**». Эта статья построена по тому же принципу, что и статья о взятничестве в госсекторе, и в отношении этой статьи справедливы те же самые комментарии.

¹⁰ Группой считается двое и более лиц: см. Статью 27 УК.

Статья 194 УК предусматривает уголовную ответственность за **отмывание денег**. Путем внесения в эту статью дополнений от 19 марта 2008 г., она была приведена в соответствие с международными стандартами (Венской и Палермской конвенциями). Применявшаяся ранее в отчетности о подозрительных операциях пороговая сумма в 5,000 лари и положение об освобождении от уголовной ответственности за преступления, совершенные в налоговой и таможенной сфере, были отменены. В настоящее время в Грузии используется подход, в соответствии с которым все правонарушения, связанные с коррупцией, подпадают под категорию основных правонарушений согласно положению об отмывании денег.

За некорректное или неполное ведение бухгалтерской отчетности предусматривается уголовная ответственность по статье 204 УК. Власти подтвердили, что положения данной статьи распространяются также и на **фальсифицированный учет** (манипуляции с учетной информацией для получения незаконной выгоды) с целью коррупции и/или для сокрытия факта коррупции.

Грузия полностью выполнила вышеуказанные рекомендации.

Рекомендация 10

Признавая, что ответственность юридических лиц за деяния коррупции является международным стандартом в соответствии со всеми международными юридическими инструментами по борьбе с коррупцией, Грузии, при поддержке международных организаций, которые обладают опытом в области реализации ответственности юридических лиц (как, например, Совет Европы и ОЭСР), необходимо рассмотреть возможность введения в свою законодательную систему эффективную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Предыдущий рейтинг: Грузия частично выполнила данную рекомендацию

Статьей 107 УК введена **уголовная ответственность юридических лиц** за ряд правонарушений, включая взяточничество, использование служебного положения в корыстных целях и отмывание денег. Такими преступлениями считаются деяния, совершенные от имени компании уполномоченным ею лицом. Уполномоченное лицо не обязательно должно быть руководителем компании; действия любого сотрудника, уполномоченного представлять интересы компании, могут стать причиной возникновения ответственности данного юридического лица. Освобождение указанного физического лица от уголовной ответственности никак не влияет на ответственность юридического лица. Признание юридического лица виновным в преступлении не исключает возможности преследования в уголовном порядке физического лица, совершившего преступление. Данное положение было применено примерно в 15 сделках о признании вины (за так называемое «покровительство»), но в суде пока что не использовалось. Согласно ст. 107-1 УК, параграфа 4, юридическое лицо может быть осуждено даже если исполнитель (физическое лицо) не был определен/обвинен/осужден. Наличие «хорошей» антикоррупционной системы юридического лица может быть учтено в виде смягчающего обстоятельства, но не является основой для освобождения от ответственности. Однако, остается непонятным распространяется ли это положение также и на подрядчиков и внешних агентов. Определение критериев «ненадлежащего управления и контроля» остается на усмотрение суда в каждом отдельном случае.

Грузия полностью выполнила рекомендацию 10.

Новая рекомендация 2.1.-2.2.

Обучить сотрудников прокуратуры и следственных органов применению положения об уголовной ответственности юридических лиц.

2.3. Определение государственного должностного лица

Рекомендация 7

Обеспечить, чтобы понятие «должностного лица», определенного Уголовным Кодексом, распространялось на всех государственных должностных служащих или лиц, выполняющих официальные обязанности во всех органах исполнительной, законодательной и судебной власти государства, включая должностных лиц местного самоуправления и должностных лиц, представляющих интересы государства в коммерческих совместных предприятиях и в правлениях компаний.

Предыдущий рейтинг: Грузия частично выполнила данную рекомендацию

В главе УК Грузии, посвященной коррупционным правонарушениям, упоминается «государственные должностные лица или лица, равные им по положению». Согласно Статье 4 закона «О государственной службе», государственным служащим является гражданин Грузии, выполняющий оплачиваемую работу в государственных учреждениях или органах местного самоуправления (муниципалитетах). Полный перечень государственных учреждений содержится в Статье 3 закона «О государственной службе». Кандидаты на политические посты и члены Парламентских комиссий государственными должностными лицами не считаются. Государственные должностные лица, не получающие оплаты за свой труд, государственными должностными лицами не считаются. Данное положение распространяется как на государственных должностных лиц общенационального уровня, так и на чиновников муниципалитетов.

Перечень государственных должностных лиц является исчерпывающим и охватывает наиболее важные категории должностных лиц. Не охваченными остались только кандидаты на политические посты и члены Парламентских комиссий.

Грузия в основном выполнила рекомендацию 7.

Новая рекомендация 2.3.

Включить кандидатов на политические должности и сотрудников парламентских временных комиссий в определение «государственного должностного лица, либо лиц со статусом к ним приравненным» для целей Уголовного кодекса.

Рекомендация 8

Ввести уголовную ответственность за подкуп должностных лиц правительств иностранных государств или международных организаций либо за счет расширения определения «должностного лица», либо путем введения отдельных уголовных правонарушений в Уголовный кодекс.

Предыдущий рейтинг: Грузия не выполнила данную рекомендацию

В главе УК Грузии, посвященной коррупционным правонарушениям, упоминаются «государственные должностные лица или лица, равные им по положению». Согласно Статье 4 закона «О государственной службе», государственным служащим является гражданин Грузии, выполняющий оплачиваемую работу в государственных учреждениях или органах местного самоуправления (муниципалитетах). Полный перечень государственных учреждений содержится в Статье 3 закона «О государственной службе». Государственные должностные лица, не получающие оплаты за свой труд, государственными должностными лицами не считаются. Данное положение распространяется как на государственных должностных лиц общенационального уровня, так и на чиновников муниципалитетов. Однако кандидаты на политические посты и члены Парламентских комиссий государственными должностными лицами не считаются.

Для целей Главы XXXIX УК Грузии («Преступления на государственной службе») термин «лица, равные по положению государственному должностному лицу», включает также **должностных лиц иностранных государств и сотрудников международных организаций**, а также членов парламентов иностранных государств (см. Примечание 2 к Статье 332 УК Грузии). Положения о правонарушениях в форме активного и пассивного взяточничества в полной мере применяются и к этим категориям лиц. Это касается не только международных деловых операций, упоминающихся в конвенциях ООН и ОЭСР. Грузия полностью выполнила это требование. Интересно отметить, что даже подкуп должностного лица иностранного государства иностранцем, совершенный на территории иностранного государства, подлежит уголовной ответственности в Грузии, поскольку Примечание 2 к Статье 332 в равной степени применяется к активному и пассивному взяточничеству.

Грузия полностью выполнила рекомендацию 8.

2.4. Санкции

Рекомендация 6

Внести поправки в инкриминирование активного и пассивного взяточничества в Уголовном Кодексе с целью приведения его в соответствие с международными стандартами. В частности, необходимо уточнить взаимоотношения между инкриминированием пассивного взяточничества (Ст. 339) и получением запрещенных законом подарков (Ст. 340). Рассмотреть возможность ужесточения наказания за активное взяточничество и увеличить срок исковой давности за все коррупционные преступления.

Предыдущий рейтинг: Грузия не выполнила данную рекомендацию

В УК Грузии предусмотрены следующие виды наказаний: ограничение свободы, лишение права занимать определенные должности, лишение лицензии на предпринимательскую деятельность, исправительные работы, общественные работы и штрафы. Размеры наказаний следующие:

Правонарушение	Штраф	Исправительные работы	Лишение или ограничение свободы	Лишение права занимать определенные должности
Активное взяточничество	Да	До 2 лет	До 3 лет	Нет

(без отягчающих обстоятельств)				
Активное взяточничество (с отягчающими обстоятельствами)	Нет	No	До 5 лет	Нет
Пассивное взяточничество (без отягчающих обстоятельств)	Нет	Нет	От 6 до 9 лет	Нет
Пассивное взяточничество (с отягчающими обстоятельствами)	Нет	Нет	От 11 до 15 лет	Нет
Злоупотребление должностными полномочиями	Да	До 4 месяцев	До 3 лет	До 3 лет
Злоупотребление должностными полномочиями политическим государственным должностным лицом	Да	Нет	До 5 лет	До 3 лет
Использование служебного положения в корыстных целях	Да	До 2 лет	До 2 лет	Нет
Растрата / хищение (без отягчающих обстоятельств)	Да	Нет	До 4 лет	Нет
Растрата / хищение (с отягчающими обстоятельствами)	Нет	Нет	От 2 до 7 лет	До 3 лет
Отмывание денег (без отягчающих обстоятельств)	Да	Нет	От 3 до 6 лет	Нет
Отмывание денег (с отягчающими обстоятельствами)	Нет	Нет	От 6 до 12 лет	Нет
Коммерческий подкуп	Нет	Нет	До 3 лет	До 3 лет

Поразительно, что минимальный приговор за пассивное взяточничество и за отмывание денег составляет шесть лет тюремного заключения. Такое наказание не соразмерно совершенному преступлению и не оставляет возможности для применения соответствующих санкций, например, за выплату вознаграждения за упрощение формальностей. Существует риск, что подобное дело так и не дойдет до суда, так как минимальный приговор не соответствует тяжести совершенного преступления.

Грузия в основном выполнила рекомендацию 6.

Новая рекомендация 2.4.

Смягчить действующие в настоящее время минимальные приговоры за отмывание денег и пассивное взяточничество, сделав их соразмерными тяжести совершенных преступлений в случаях, когда нанесенный в результате ущерб незначителен.

2.5. Конфискация

Рекомендация 9 и дополнительная рекомендация 6

Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Уголовный кодекс, с тем, чтобы меры по конфискации доходов от коррупции были обязательны для всех коррупционных преступлений и преступлений, связанных с коррупцией. Обеспечить, чтобы режим конфискации предусматривал конфискацию доходов от коррупционных преступлений, или имущества, стоимость которого соответствует этим доходам, или соразмерные ей денежные санкции и возможность конфискации у третьих лиц. Рассмотреть временные меры по повышению эффективности и оперативности процедуры идентификации и изъятия доходов от коррупционных преступлений на этапах уголовного расследования и преследования. Рассмотреть возможность проверки и, при необходимости, изъятия ценной собственности, происхождение которой не имеет объяснения.

Предыдущий рейтинг: Грузия в основном выполнила данную рекомендацию

В правовой системе Грузии предусмотрена возможность конфискации взятки. В соответствии со Статьей 52 Уголовного процессуального кодекса, доходы от преступной деятельности могут быть конфискованы и перечислены в государственный бюджет. Грузинские власти считают эту статью основанием для обязательной конфискации во всех коррупционных делах.

Действенность этой меры оценить невозможно, поскольку статистические данные о конфискации доходов от коррупции отсутствуют. Однако отдельные свидетельства имеются: например, Служба финансового мониторинга располагается в конфискованном особняке.

Грузинские власти утверждают, что в случае конверсии и перевода доходов от коррупции эти доходы также могут быть конфискованы, но каким-либо явно выраженным положением законодательства это не подкреплено. То же самое можно сказать и о конфискации у третьих лиц. Могут ли быть конфискованы доходы от преступной деятельности у третьих лиц, непонятно.

Временные меры по повышению эффективности и оперативности процедуры идентификации и изъятия доходов от коррупционных преступлений на этапах уголовного расследования и преследования пока не пересмотрены.

Грузия в основном выполнила данные рекомендации.

2.6. Иммунитет и срок исковой давности

Рекомендация 11

Принять четкие, простые и прозрачные правила отмены иммунитета и ограничить количество категорий лиц, пользующихся иммунитетом (например, кандидаты в депутаты Парламента), или охват иммунитетом для некоторых категорий лиц (например, в сфере правосудия), чтобы обеспечить его ограниченное применение к действиям, совершенным при исполнении служебных обязанностей.

Предыдущий рейтинг: Грузия в основном выполнила данную рекомендацию

В соответствии со Статьей 144 УПК Грузии, иммунитетом от уголовного преследования пользуются следующие государственные должностные лица: Президент, члены Парламента, Председатель Контрольной палаты, Государственный защитник и судьи. Иммунитет распространяется на все действия, совершенные лицом, пользующимся иммунитетом, вне зависимости от того, совершаются ли они во время исполнения им служебных обязанностей или нет. Иммунитет может быть снят. Письменные правила, определяющие порядок и критерии снятия иммунитета, разнятся и зависят от конкретной должности, которую занимает соответствующее государственное должностное лицо.

Несмотря на то, что Уголовно-процессуальный кодекс предоставляет указанным лицам иммунитет от уголовного преследования, на следственные действия иммунитет не распространяется. Таким образом, в случае официального возбуждения расследования могут быть применены любые следственные и оперативно-разыскные мероприятия, определенные в Уголовно-процессуальном кодексе Грузии и в законе «Об оперативно-розыскных мероприятиях», в том числе опрос свидетелей, обыск и выемка банковских и финансовых документов. Однако из-за этих правил органу по борьбе с коррупцией трудно, чтобы не сказать невозможно даже собрать материалы

обвинения, построенные на основе тайной слежки с использованием радиоэлектронных устройств, или получить основания для ордера на обыск. Например - и это весьма важно как с точки зрения деятельности по борьбе с коррупцией, так и с точки зрения выполнения настоящей рекомендации, - существуют правила, касающиеся членов Парламента. А именно, арест или задержание члена Парламента, обыск в его (ее) квартире, машине, на рабочем месте или его (ее) личный обыск возможно произвести только с согласия Парламента, за исключением случаев, когда член Парламента застигнут в момент совершения преступления, о чем надлежит незамедлительно уведомить Парламент. Без разрешения Парламента арестованный или задержанный член Парламента должен быть немедленно отпущен на свободу

Согласно информации полученной от правительства Грузии, за последние годы имело место 6 случаев снятия иммунитета с членов парламента, из которых 4 были представителями партии большинства.

Вне зависимости от этого, как уже было указано в Отчете 2006 года, процедура снятия иммунитета с члена Парламента содержит элемент чрезмерно тщательной проверки судебного решения политическим органом.

На данный момент в Грузии применение иммунитета не ограничивается его применением только к действиям, совершенным при исполнении служебных обязанностей.

Предусмотренные в грузинском законодательстве сроки исковой давности по коррупционным преступлениям позволяют отвести достаточное время для проведения расследования и преследования:

Правонарушение	Категория преступления	Срок исковой давности (лет)
Активное взяточничество (без отягчающих обстоятельств)	Тяжкое	10
Активное взяточничество (с отягчающими обстоятельствами)	Особо тяжкое	15
Пассивное взяточничество (без отягчающих обстоятельств)	Тяжкое	10
Пассивное взяточничество (с отягчающими обстоятельствами)	Особо тяжкое	15
Злоупотребление должностными полномочиями	Тяжкое	10
Злоупотребление должностными полномочиями политическим государственным должностным лицом	Тяжкое	10
Использование служебного положения в корыстных целях	Тяжкое	10
Растрата / хищение (без отягчающих обстоятельств)	Тяжкое	10
Растрата / хищение (с отягчающими обстоятельствами)	Тяжкое	10
Отмывание денег (без отягчающих обстоятельств)	Тяжкое	10
Отмывание денег (с отягчающими обстоятельствами)	Особо тяжкое	15
Коммерческий подкуп	Менее тяжкое	6

Грузия в основном выполнила рекомендацию 11.

2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь

Рекомендация 12

Обеспечить эффективную международную взаимную правовую помощь при расследовании и преследовании и коррупционных дел.

Предыдущий рейтинг: Грузия в основном выполнила данную рекомендацию

Грузия является участницей основных соглашений ООН и Совета Европы, которые содержат положения о взаимной правовой помощи (ВПП) и экстрадиции по уголовным делам. В частности, основную правовую базу в этой сфере составляют: Конвенции ООН против коррупции; Конвенции Совета Европы (Конвенция 1957 года об экстрадиции и Конвенция 1959 года о взаимной правовой помощи по уголовным делам); Минская конвенция и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности.

Грузия также связана рядом двусторонних соглашений о ВПП. Правительство отмечает, что количество таких двусторонних документов растет. Правительство заявляет, что приоритет в области подписания двусторонних соглашений отдается неевропейским странам, поскольку в этом смысле они охвачены в меньшей степени по сравнению с европейскими. Так, Грузия заключила двусторонние соглашения, содержащие положения о коррупционных преступлениях, с Арменией, Азербайджаном, Болгарией, Казахстаном, Турцией, Украиной и Узбекистаном. Правительство заявляет, что в настоящее время ведет переговоры о заключении соглашений о взаимной правовой помощи с США, Канадой и Китаем.

Уголовный кодекс Грузии содержит положения о сотрудничестве с другими странами, основанном на соглашениях о международном сотрудничестве, стороной по которым является Грузия. В УК Грузии предусмотрено также и оказание взаимной правовой помощи, не оговоренной в таких соглашениях. Однако в этих случаях, согласно Статье 247 УПК Грузии, необходимо отдельное официальное соглашение, устанавливающее правила такого специального сотрудничества. Все преступления, охваченные Уголовным кодексом, в том числе и коррупционные, подпадают под эти положения. В соответствии с Уголовным кодексом, лица, обвиненные в совершении действий, не наказуемых согласно грузинскому законодательству, не могут быть подвергнуты экстрадиции. Кроме того, согласно Конституции, экстрадиция гражданина Грузии в другую страну не допускается, за исключением случаев, когда это предусмотрено заключенными Грузией международными соглашениями.

Проекта закона «О международном правовом сотрудничестве по уголовным делам», был подан на рассмотрение в Парламент.

Действующий закон предусматривает, что запросы о ВВП должны производиться либо через Министерство юстиции Грузии, либо через Генеральную прокуратуру. Правительство представило статистические данные о запросах в отношении международной взаимной правовой помощи в расследовании и преследовании коррупционных преступлений: «в общей сложности 15 исходящих запросов о ВПП по коррупционным делам за период 2006 – 2008 г.г. и 8 входящих запросов о ВПП от правоохранительных органов иностранных государств за тот же период». Несмотря на то, что о каких-либо конкретных проблемах, связанных с получением или предоставлением правовой помощи по таким делам, не сообщалось, эффективность этих запросов оценить трудно.

В том, что касается возвращения активов, грузинское законодательство предусматривает положения, регулирующие выполнение запросов правоохранительных органов зарубежных стран о правовой помощи в части отслеживания, изъятия, наложения ареста и конфискации имущества. Правительство отмечает, что за период 2006 – 2008 г.г. Грузия сотрудничала с зарубежными странами по 19 таким делам.

Уголовно-процессуальное законодательство Грузии в целом соответствует рекомендациям, касающимся международного сотрудничества между правоохранительными органами.

Рекомендуется, однако, чтобы в проект закона «О международном правовом сотрудничестве по уголовным делам» были включены положения, дающие право на: 1) ведение видеозаписи в процессе дачи показаний; 2) обязательную конфиденциальность запросов об оказании правовой помощи; и 3) формирование совместных следственных групп по делам, которые также являются предметом расследований, преследований или судебных разбирательств в других странах; 4) осуществление других мер, предусмотренных Вторым дополнительным протоколом к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (CETS No. 182).

Грузия в основном выполнила рекомендацию 12.

Новая рекомендация 2.7.

Обеспечить эффективную международную взаимную правовую помощь при расследовании и преследовании коррупционных дел, в частности, предусматривающую ведение видеозаписи в процессе дачи показаний, обязательную конфиденциальность запросов об оказании правовой помощи, формирование совместных следственных групп. Подписать и ратифицировать Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам.

2.8. Применение, толкование и процедура

Согласно параграфу 5 Статьи 24 УПК, любое расследование должно быть завершено в срок не более 12 месяцев. Однако, несмотря на то, что обеспечить проведение расследований в установленные сроки очень важно, для надлежащего расследования сложных дел о коррупции срок в 12 месяцев, безусловно, слишком мал. Строгие временные рамки не отражают реальных потребностей в этой связи. Если доходы от коррупции были выведены из страны и спрятаны в финансовых учреждениях за границей, то для того, чтобы проследить движение этих средств, установить их местонахождение и заморозить обнаруженные счета, потребуется, скорее всего, более одного года. Поэтому данное ограничение наносит существенный вред сложным расследованиям и не позволяет суду проявить достаточную гибкость для поиска решений в каждом конкретном случае.

Новая рекомендация 2.8.

Обеспечить гибкость в отношении ограничения сроков преследования для сложных антикоррупционных дел, особенно в случаях включающих международную правовую помощь.

2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией

(см. раздел 1.6)

3. Предотвращение коррупции

3.1. Органы по предотвращению коррупции

(см. раздел 1.6)

3.2./3.3. Честность и неподкупность государственной службы / Содействие прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в государственной службе

Рекомендация 13

Необходимо внедрение системы приема на службу и продвижения по службе на основе профессиональных достоинств.

Предыдущий рейтинг: Грузия в основном выполнила данную рекомендацию

В ходе первого раунда мониторинга с удовлетворением было отмечено, что в Грузии проводятся реформы государственной службы и вводится система приема на государственную службу и продвижения по службе на основе профессиональных достоинств; вместе с тем, процедуры подбора кадров подверглись критике. Одной из основных причин беспокойства было отсутствие единых критериев приема на государственную службу. Процедуры отбора и приема кадров определялись каждым учреждением самостоятельно. В связи с этим недостатком был сделан вывод, что Рекомендацию 13 Грузия выполнила «в основном».

Во время проведения второго раунда мониторинга грузинские власти продемонстрировали, что в стране введены единые правила назначения и продвижения по службе. Правила подбора, продвижения, увольнения и другие процедуры прописаны в законе «О государственной службе». Второго февраля 2009 г. Президент Грузии утвердил Правила проведения конкурсного отбора и приема на государственную службу (*Правила приема*) и Правила оценки государственных служащих (*Правила оценки*). В первом из этих документов определены принципы и условия проведения конкурсов на замещения вакантных должностей на государственной службе, а во втором изложены принципы и условия оценки государственных служащих, уже работающих в органах государственной администрации. Правила приема и оценки применяются только к специалистам, занимающим государственные должности; к лицам, занимающим государственно-политические посты – таким как министры, - эти правила не применимы. Не применяются они и к должностным лицам, работающим в организациях и учреждениях, являющихся юридическими лицами публичного права (например, в Бюро государственной службы, в Агентстве по государственным закупкам и т. п.), и к членам выборных органов местного самоуправления, поскольку деятельность этих секторов не охвачена действующим законодательством о государственной службе. В Правилах приема также предусмотрены исключения для должностных лиц, отбираемых на должности, связанные с секретностью, а к этой категории может относиться довольно большое количество должностных лиц, к которым Правила приема не применяются.

Согласно Правилам приема, государственные должностные лица принимаются на службу путем конкурсного отбора, основанного на оценке соответствия кандидатов на вакантные должности

требованиям соответствующих должностных инструкций. Информация обо всех вакансиях и о результатах проведения процедур конкурсного отбора должна быть опубликована. Согласно Правилам оценки, показатели работы должностных лиц оцениваются раз в три года и при повышении по службе; сведения о результатах внутриучрежденческих оценок предоставляются всем заинтересованным сторонам. Аттестации и оценки проводятся комиссией, в состав которой входят главы соответствующих учреждений и организаций. Число членов комиссии определяет руководитель организации; никаких критериев формирования таких комиссий нет.

Принципами конкурсного отбора кандидатов на вакантные должности являются беспристрастность, прозрачность, недискриминация, открытость, коллегиальность и вежливость. Согласно этим правилам, критерии отбора кандидатов и оценки работы действующих государственных должностных лиц содержат такие категории, как «квалификация, уровень профессионализма, способности и личные качества, которые должны определяться каждой конкретной организацией». Как показали результаты Опроса¹¹, большинство опрошенных респондентов (74%) заявляют, что в течение последних двух лет решения по кадровым вопросам производились в соответствии с организационной политикой и с соблюдением принципа прозрачности. Широкий спектр объявлений о вакансиях доступен как в электронных, так и в печатных изданиях; к таким ресурсам относятся, в частности, официальные сайты правительственных организаций, специализированные сайты с объявлениями о вакансиях (электронные «бюро по трудоустройству»); существуют также электронная почтовая рассылка объявлений о вакансиях и разделы объявлений в популярных газетах. Две трети опрошенных (67% государственных служащих) считают, что имеют гарантию занятости. Согласно правилам, комиссия может обязать кандидата на вакантную должность пройти определенные виды тестов. В случае несогласия претендента на государственную должность с результатами конкурсного отбора или оценки он имеет право обратиться в комиссию по рассмотрению жалоб, которую формирует руководитель соответствующего учреждения или организации; кроме того, как и любой гражданин Грузии, кандидат на государственную должность может также напрямую обратиться с жалобой в суд.

Судя по всему, руководители учреждений и организаций обладают значительными полномочиями в отношении приема и оценки работы государственных должностных лиц. И хотя у них должна быть возможность отбора и управления кадровыми ресурсами исходя из потребностей своей организации, объем их дискреционных полномочий весьма широк, что может привести к политизации государственной администрации. В настоящее время руководитель учреждения, рассмотрев выводы и рекомендации комиссии, может отменить решение комиссии (например, в соответствии с *Правилами оценки*, руководитель учреждения принимает решение о смещении с должности, повышении и понижении по службе и т.д.), что может нанести ущерб принципам объективности при приеме на работу и оценке работы должностных лиц.

По-видимому, данные правила допускают широкие дискреционные полномочия высшего руководства государственных учреждений, т.е. лиц, занимающим государственно-политические посты, что может привести к злоупотреблению ими своим влиянием на профессиональные решения государственных служащих. В контексте совершенствования регулирования государственной службы очень важно будет прояснить правила приема на службу и повышения по службе, например, путем введения единых четких критериев формирования комиссий по приему и оценке и четких критериев оценки кандидатов на вакантные должности и действующих государственных служащих.

¹¹ Восприятие коррупции в Грузии, Опрос государственных должностных лиц, подготовленный в рамках проекта по поддержке Стратегии борьбы с коррупцией в Грузии, финансируемого Министерством развития сотрудничества Нидерландов и реализуемого Советом Европы.

Необходимо проводить тренинги по вопросам правил приема и повышения по службе для высшего руководства и сотрудников отделов по управлению персоналом отдельных государственных учреждений и организаций.

Грузия в основном выполнила рекомендацию 13.

См. ниже новую рекомендацию 3.2.-3.3.

Рекомендация 14

Подготовить и широко распространить комплексные и практические руководства для государственных должностных лиц по вопросам коррупции, конфликта интересов, этических стандартов, наказаний и донесения (сигнализования) о фактах коррупции. Рассмотреть вопрос о необходимости разработки и распространения специализированных кодексов поведения государственных должностных лиц и заняться их распространением.

Предыдущий рейтинг: Грузия частично выполнила данную рекомендацию

В ходе первого раунда мониторинга было отмечено, что этические стандарты оговорены в нескольких различных законах, в том числе в законах «О конфликте интересов и коррупции в государственном секторе» и «О государственной службе»; кроме того, в некоторых учреждениях установлены особые этические нормы для государственных служащих, предусматривающие дополнительные требования в зависимости от сферы деятельности: «Судебный этический кодекс», «Кодекс этики служащих прокуратуры», «Кодекс этики и поведения грузинских должностных лиц судебной отрасли», Правила для должностных лиц Министерства финансов и кодексы поведения для должностных лиц таможенных органов. Однако общий кодекс поведения в сфере государственной службы, обязательный для соблюдения всеми государственными служащими, отсутствовал. В этой связи было решено, что Рекомендацию 14 Грузия выполнила частично.

В ходе второго раунда мониторинга было установлено, что закон «О государственной службе» вводит кодекс поведения для всех государственных служащих (*Глава VI¹: Общий кодекс поведения государственных служащих*). Это заслуживает одобрения, однако механизм, который поддерживал бы соблюдение этого кодекса на практике, до сих пор отсутствует. Кроме того, в этом смысле никакого внимания не было уделено представителям местных властей, поскольку Бюро государственной службы занимается только работниками центральной администрации. Бюро государственной службы несет ответственность за проведение общих тренингов по вопросам соблюдения этических норм для государственных должностных лиц, но каждый государственный орган сам отвечает за проведение таких тренингов для своих служащих.

По данным GIPA¹², большинство министерств не располагает отдельными бюджетами на проведение тренингов; тренинги проводятся преимущественно силами международных организаций, а это означает, что обучение может пройти лишь небольшая часть государственных служащих, причем такие тренинги не обязательно бывают посвящены вопросам должностной этики или правилам, касающимся конфликта интересов. Правда, есть и некоторые исключения, и они касаются правоохранительных органов: так, например, Министерство юстиции имеет собственный учебный центр, который организует семинары и тренинги для работников прокуратуры; Полицейская академия при Министерстве внутренних дел проводит тренинги, посвященные этическому кодексу полицейских.

¹² См. GIPA, 2007, "The Prospects for Civil Service Reform: Ready, Willing and Able?".

С точки зрения предотвращения коррупции чрезвычайно важно, чтобы работники государственной службы знали нормы этики и правила о конфликте интересов и были согласны с ними. Предотвращение коррупции обеспечивает не сам кодекс поведения как таковой, а тот механизм, который поддерживает соблюдение этого кодекса на практике (например, проведение общих тренингов по вопросам служебной этики для всех государственных служащих, или любой другой механизм). В этой связи необходимо ввести централизованную координированную программу обучения по этическим вопросам для всех работников государственной службы, включая правительственных чиновников, и обеспечить единый подход, в котором эта роль была бы отдана какому-то одному учреждению (например, Бюро государственной службы), с тем чтобы знание и применение норм этики и правил о конфликте интересов не зависели от каждой конкретной организации.

Грузия полностью выполнила рекомендацию 14.

См. ниже новую рекомендацию 3.2.-3.3.

Рекомендация 15

Укрепить Бюро государственной службы для улучшения соблюдения правовых требований на государственной службе в целом. Поскольку Бюро государственной службы поручено поддерживать профессиональные и правовые стандарты на государственной службе, то оно должно быть наделено полномочиями по исполнению законодательства, в частности, при помощи мер дисциплинарного воздействия.

Предыдущий рейтинг: Грузия частично выполнила данную рекомендацию

Как сообщалось в ходе первого раунда мониторинга, Бюро государственной службы было учреждено в 2004 году на основании закона «О государственной службе». Бюро имеет полуавтономный статус юридического лица публичного права: главу Бюро назначает непосредственно Президент; на главу и сотрудников Бюро не распространяются положения закона «О государственной службе»; деятельность Бюро подлежит контролю только со стороны и Контрольной палаты. Бюро является консультативным органом при Президенте страны; в его функции входит анализ регулирования государственной службы, координация деятельности по управлению кадровыми ресурсами в правительственных органах и методологическая поддержка обучения государственных должностных лиц. С 1 августа 2009 г. Бюро деклараций об имуществе государственных должностных лиц было объединено с Бюро государственной службы. Таким образом, Бюро государственной службы несет дополнительную ответственность за сбор и публикацию деклараций об имуществе государственных должностных лиц. В настоящее время в состав Бюро входит 14 сотрудников.

Бюро государственной службы не обладает полномочиями по применению дисциплинарных мер, за исключением тех, которые связаны с декларациями об имуществе. Однако, как было указано в отчете по первому раунду мониторинга, важная роль в обеспечении соблюдения различных юридических норм и полномочия по применению дисциплинарных мер за их несоблюдение принадлежит генеральным инспекциям, учрежденным во всех или многих государственных органах. Судя по всему, все они используют в своей работе разные правила и подходы, а единые/согласованные правила на этот счет отсутствуют и во многом зависят от главы каждого конкретного органа. В этой связи следует прояснить и унифицировать эти правила для генеральных инспекций разных государственных учреждений; роль Бюро государственной службы в обеспечении соблюдения юридических норм государственными служащими по отношению к

отдельным учреждениям также необходимо прояснить, и для этого может быть необходимо задействовать потенциал центральных органов для организации обучения государственных служащих специальным требованиям, которые непосредственно касаются их работы. Таким образом, нельзя заключить, что Бюро государственной службы поддерживает профессиональные и правовые стандарты на государственной службе в целом. В этом отношении беспокойство вызывает также отсутствие координации в местных правительствах.

Грузия частично выполнила рекомендацию 15.

См. ниже новую рекомендацию 3.2.-3.3.

Рекомендация 16

Обеспечить более эффективное исполнение Закона о конфликте интересов и коррупции. Рассмотреть вопрос о необходимости укрепления существующего органа, который проводит мониторинг исполнения данного Закона, и предоставить этому органу полномочия по проведению проверок правильности поданных деклараций имущества. Все декларации об имуществе должны быть доступны для общественности.

Предыдущий рейтинг: Грузия частично выполнила данную рекомендацию

В ходе первого раунда мониторинга было признано, что Рекомендацию 16 Грузия выполнила частично. Основными недостатками было отсутствие структуры, способной проводить действенный мониторинг исполнения закона «О конфликте интересов и коррупции», в котором идет речь о системе деклараций об имуществе государственных должностных лиц.

В июне 2009 г. в закон «О конфликте интересов» были внесены изменения. В Грузии термин «государственное должностное лицо» распространяется только на государственных должностных лиц высшего ранга, перечень которых содержится в законе «О конфликте интересов» (к ним, в частности, относятся Президент Грузии, члены Парламента и Правительства, руководители организаций и учреждений). Ранее к этой категории государственных служащих применялись более строгие ограничения, касающиеся конфликта интересов, поскольку в Законе эти правила применялись только к данным государственным должностным лицам высшего ранга, однако с введением указанных поправок Закон стал применяться уже ко всем государственным служащим.

За последнее время система деклараций об имуществе не претерпела существенных изменений, за исключением ее институционального устройства. Бюро государственной службы отвечает за сбор и обнародование деклараций и контроль их своевременной подачи. Согласно Статье 20 (2) закона «О конфликте интересов», в случае несвоевременной подачи декларации Бюро государственной службы вправе наложить на нарушителя штраф (в размере 1000 лари = 415 евро). Помимо общественного контроля, проверка содержания поданных деклараций об имуществе не производится, за исключением случаев, когда это происходит в ходе уголовного расследования. Что касается точности представленных в декларациях данных, то проверить ее практически невозможно, если только не производится уголовное расследование, но это не соответствует той цели, которая преследовалась вначале (главной целью введения системы деклараций об имуществе является не контроль и уголовное расследование, а обеспечение открытости и предотвращение коррупции). Например, должностное лицо обязано декларировать имеющуюся у него и членов его семьи сумму наличных денежных средств, превышающую 4000 лари (1660 евро) или все заключенные им и членами его семьи контракты, сумма которых превышает 3000 лари (1245 евро).

С конца 2009 года все декларации об имуществе автоматически публикуются на сайте Бюро, что обеспечивает важную возможность контроля со стороны общественности. До этого информация по декларациям обнародовалась по запросу.

Количество должностных лиц, обязанных подавать декларации об имуществе, растет год от года. Так, в 2005 г. была подана 1571 декларация, а к 2008 г. их число увеличилось более чем втрое: так, в 2008 г. было подано уже 5106 деклараций. По данным грузинских властей, в основном это обусловлено расширением перечня должностных лиц, обязанных декларировать свое имущество (главным образом это руководители государственных организаций). Постоянный рост числа деклараций следует тщательно отслеживать в целях поддержания превентивной функции системы подачи деклараций.

В настоящее время в Грузии действует двойная система подачи деклараций: а) обязанность представить общую декларацию о доходах при поступлении на государственную службу; и б) подача отдельных деклараций об имуществе для государственных должностных лиц высшего ранга. Все государственные служащие при поступлении на государственную службу – а впоследствии в конце каждого финансового года – обязаны представлять декларацию о своем финансовом положении и доходах в соответствии с законом «О государственной службе». Эти декларации подаются в налоговые органы исключительно для целей налогообложения. Государственные должностные лица высшего ранга подают декларации об имуществе. Обязательство по подаче деклараций лежит только на государственных должностных лицах высшего ранга – к ним относятся, в частности, Президент, члены Парламента, министры и т. д. Все сведения, которые содержатся в декларациях об имуществе, необходимо представлять не только по самому должностному лицу, но также и по всем членам его семьи. Во время визита в страну группе экспертов сообщили, что существует план по слиянию этих двух систем.

Грузия в основном выполнила рекомендацию 16.

Рекомендация 17

Принять меры для защиты служащих государственных учреждений от дисциплинарных мер и других мер преследования в случае сообщения ими о подозрительной практике в своих учреждениях в правоохранительные органы или в органы прокуратуры, начать внутреннюю кампанию по повышению осведомленности государственных служащих об указанных мерах; принять (базовые) положения о защите свидетелей и лиц, сигнализирующих о нарушениях.

Предыдущий рейтинг: Грузия не выполнила данной рекомендации

В ходе первого раунда мониторинга было отмечено, что разработка и внедрение специальной программы по защите свидетелей предусмотрена в Национальной стратегии борьбы с коррупцией; при этом, однако, отсутствовали какие-либо положения о защите свидетелей или лиц, сигнализирующих о нарушениях, и никаких кампаний по повышению осведомленности государственных служащих об указанных мерах не проводилось. В этой связи было решено, что Рекомендацию 17 Грузия не выполнила.

Что касается защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, то теперь закон «О конфликте интересов и коррупции в государственном секторе» предусматривает меры по защите государственных служащих, сообщающих о своих подозрениях в коррупции высшему руководству учреждения или в правоохранительные органы. Правила, касающиеся лиц, сигнализирующих о нарушениях, являются исчерпывающими. Согласно положениям главы V¹ этого закона, защита таким лицам

предоставляется в том случае, если предоставленные ими сведения правдивы и подтверждены соответствующими доказательствами, но если эти сведения неверны и указанные лица действуют в интересах собственной выгоды, то защита закона им не предоставляется. Жалобы подаются в специальное структурное подразделение соответствующего государственного учреждения, которое занимается вопросами контроля, аудита и проверкой работы, однако лицо, сигнализирующее о нарушениях, может также обратиться со своим заявлением непосредственно к главе учреждения или к вышестоящему начальству главы учреждения. Закон запрещает любые запугивания, притеснения и угрозы в адрес лиц, сигнализирующих о нарушениях.

Государственные учреждения не обязаны сохранять в тайне личность лиц, сигнализирующих о нарушениях, за исключением случаев, когда это необходимо в процессе уголовного преследования в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом. При этом лицо, сигнализирующее о нарушениях, не может быть подвергнуто каким бы то ни было мерам дисциплинарного или административного воздействия, нести любую иную ответственность или быть уволенным с занимаемой должности до тех пор, пока не будет доказана лживость предоставленных им сведений. Государственное учреждение обязано доказать, что если в отношении такого лица принимаются вышеупомянутые меры, то они никак не связаны с его заявлением о нарушениях. Каких-либо санкций за нарушение правила о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях, закон не предусматривает.

Информации о проведении каких-либо внутренних кампаний по повышению осведомленности государственных служащих о новых мерах по защите свидетелей и лиц, сигнализирующих о нарушениях, представлено не было. В этой связи властям Грузии рекомендуется обеспечить повышение осведомленности государственных служащих о новых мерах по защите свидетелей и лиц, сигнализирующих о нарушениях.

Грузия частично выполнила рекомендацию 17.

Учреждения и законодательная база

Наиболее важными законами в контексте обеспечения честности и неподкупности государственной службы являются закон «О государственной службе» (1997) и закон «О конфликте интересов и коррупции в государственном секторе» (1997). Принимая во внимания те серьезные преобразования государственной службы, которые произошли после Революции роз, а также продолжающиеся реформы в этой сфере, оба закона уже в основном устарели; они не отвечают потребностям текущего момента и не могут обеспечить четкой направленности дальнейших реформ государственной службы на основании норм права.

В период между проведениями двух раундов мониторинга ключевым звеном реформы государственной службы был Аппарат Государственного министра по координации реформ; этот орган был упразднен. В настоящее время основным органом исполнительной власти, ответственным за регулирование государственной службы, является Бюро государственной службы (БГС) (см. Рекомендацию 15). Кроме того, существует еще Совет по государственной службе, являющийся консультативным органом при Президенте; он был учрежден в соответствии с законом «О государственной службе». Совет по государственной службе прекратил свою работу и, судя по всему, существует лишь номинально: в его состав входят всего два человека и за последние пять месяцев не было проведено ни одного заседания. Будущая роль Совета по государственной службе обсуждалась, но пока так и неясно, будет ли он распущен или присоединен к какому-либо другому существующему совету.

Дебаты относительно основного идеологического направления реформ государственной службы шли уже во время первого раунда мониторинга; за основу было принято решение об отказе от «старой» бюрократической системы и принятии курса на либерализацию экономики и, соответственно, на построение гибкой и эффективно работающей государственной администрации. Однако эти дебаты пока не воплотились в какую-то конкретную политику; многие элементы реформ государственной службы еще только предстоит разработать.

Оплата труда государственных служащих

Указом Президента от 1996 года была принята общая схема оплаты труда государственных служащих; уровни заработной платы в банковском секторе и в органах судебной власти регулируются отдельными специальными законами. Как сообщалось во время первого раунда мониторинга, уровень заработной платы государственных должностных лиц повысился; кроме того, введены специальные меры по гармонизации уровней зарплат на государственной службе. Вместе с тем следует отметить, что единая схема оплаты труда государственных служащих отсутствует; каждое государственное учреждение регулирует этот вопрос посредством внутренних актов. Заработная плата может складываться из фиксированной части (оклада), премии (по итогам работы) и надбавки (за стаж работы, должность и т.д.); премии и надбавки могут составлять до 100% оклада. Премии и надбавки выплачиваются из дополнительных/ неиспользованных ресурсов фонда заработной платы каждой организации; их распределение производится полностью по усмотрению высшего руководства. Например, в Министерстве юстиции руководители департаментов подают заявки на выдачу премий своим сотрудникам ежемесячно; министр, при наличии соответствующих фондов, утверждает эти заявки. Фонд заработной платы бюджетных организаций (включая премиальный фонд) определяется в соответствии с законом о бюджете. Согласно закону о бюджете, юридические лица публичного права имеют право выдавать сотрудникам премии в течение года (из бюджетных или собственных фондов), не превышающие 20% годового размера оплаты труда. Бюджетные организации имеют право увеличивать свой премиальный фонд в течение года только в пределах 1/12 суммы, утвержденной законом об оплате труда. Премии выдаются за выполнение сверхурочной и/или особо важной работы на основании юридического акта, изданного данной конкретной организацией. Переменная часть оплаты труда – в частности, премии и надбавки - не должна постоянно составлять преобладающую часть общего размера оплаты труда государственных служащих. Распределение переменной части оплаты труда должно производиться с соблюдением принципа прозрачности и на основании четко определенных правил, в целях ограничения дискреционных полномочий высшего руководства, т.е. лиц, занимающих государственно-политические посты, и обеспечения наиболее рационального использования государственных средств.

Правила о конфликте интересов и вопросы трудоустройства государственных должностных лиц после их ухода с занимаемой должности

В настоящее время центрального органа, ответственного за обеспечение исполнения правила о конфликте интересов, не существует; де факто эта ответственность передана отдельным организациям. Информация о применении данных правил на практике отсутствует. В дальнейшем очень важно будет обеспечить, чтобы новая политика и законодательство в области государственной службы устанавливали принципы законности и беспристрастности на государственной службе, содержали четкое определение конфликта интересов, правила несовместимости и нормы надлежащего поведения государственных служащих. Важно также определить, какой именно орган или органы будут нести ответственность за рассмотрение и урегулирование дел о конфликте интересов и прояснить роли отдельных организаций по отношению к центральному органу, ответственному за реформы государственной службы.

Что касается трудоустройства после ухода с занимаемой государственной должности, то, согласно Статье 65 закона «О государственной службе», государственным должностным лицам в течение 3 лет после ухода с занимаемой государственной должности запрещено работать на предприятиях, которые были им подчинены на протяжении трех последних лет исполнения им своих официальных полномочий. Таким лицам также запрещено получать доходы от деятельности данных предприятий. Понятие «подчинены» в законе «О конфликте интересов и коррупции в государственном секторе» (статья 6 (2)) определено через термин «подчиненное лицо»: подчиненным является лицо, получающее указания об исправлении недостатков в изданных законах или произведенных действиях, о приостановке закона или выполнении действий или об отмене закона. Относительно продолжительности подчиненности предприятия (т.е. является ли оно временным или эпизодическим) в законе ничего не сказано; нет никаких указаний и относительно того, может ли бывшему государственному должностному лицу после его ухода с занимаемой должности быть запрещена работа в частном секторе в связи с единовременным подчинением предприятия или такое подчинение должно продолжаться более длительное время. Кроме того, нет никакой информации о том, каким образом обеспечивается соблюдение данного правила; следить за этим должны отделы по управлению персоналом. В этой связи необходимо, чтобы грузинские власти на практике обеспечили соблюдение правил, касающихся трудоустройства государственных должностных лиц после их ухода с государственных постов.

Подарки

В июне 2009 г. были приняты поправки к закону «О конфликте интересов и коррупции в государственном секторе», которые уточнили понятия «подарок». Согласно Статье 73⁵ закона «О государственной службе», государственным служащим не разрешается принимать какие бы то ни было подарки или услуги, которые могут повлиять на исполнение ими своих служебных обязанностей. Эти правила о «подарках» очень подробны: в грузинском законодательстве определена максимальная стоимость подарка и приведен перечень исключений из этих правил. Так, например, согласно Статье 5, общая стоимость подарков, которые принимает государственный служащий в течение года, не может превышать 15% суммы его годового заработка; стоимость одного подарка, который принимает государственное должностное лицо или член его семьи, не может превышать 1000 лари (400 евро). В законе предусмотрен перечень исключений, в соответствии с которым гранты, стипендии международных организаций, дипломатические подарки, символические сувениры и т.п. подарками не считаются. С 1 июня 2009 г. правила о подарках распространяются на всех государственных должностных лиц, в то время как ранее они касались только должностных лиц высшего ранга (Статья 2¹).

Новые рекомендации 3.2.-3.3.

В целях обеспечения честности, неподкупности и последовательного развития государственной службы необходимо:

- i. Принять решение по поводу концептуального направления реформы государственной службы и пересмотреть правовую и организационную структуру в соответствии с избранным направлением в ближайшие возможные сроки ; при этом следует обеспечить, чтобы неотъемлемыми принципами проводимой реформы были объективность, законность и политическая нейтральность;***
- ii. Дальнейшее укрепление системы приема на службу и продвижения по службе на основании профессиональных достоинств, наращивание потенциала Бюро государственной службы и отдельных учреждений в области применения***

принципов подбора и продвижения кадров на основе их профессиональных достоинств;

iii. Обеспечить прозрачность и предсказуемость схем оплаты труда государственных должностных лиц;

iv. Обеспечение соблюдения правил, касающихся конфликта интересов, на практике и прояснение в этой связи роли различных учреждений; повышение уровня сознательности и проведение регулярных тренингов по вопросам конфликта интересов среди государственных служащих и руководителей отдельных учреждений и организаций; рассмотрение вопроса о проверке информации, представленной в декларациях об имуществе государственных должностных лиц.

3.4. Государственный финансовый контроль и аудит

Предыдущие рекомендации отсутствуют

Управление государственными фондами сопряжено с высокими рисками коррупции. Увод средств, растрата и иные формы коррупционных действий с финансовыми ресурсами, находящимися в управлении органов государственной власти, могут подорвать возможность Правительства достичь своих целей и негативно сказаться на экономическом росте и социальном развитии всей страны. Поэтому надежная система государственного финансового менеджмента имеет решающее значение для действенного и эффективного государственного управления и ограничения возможностей возникновения коррупции. Это является новым аспектом оценки, так как в первом раунде мониторинга по Стамбульскому плану действий он охвачен не был.

Государственный внутренний финансовый контроль (который включает финансовый менеджмент и контроль и внутренний аудит) в Грузии децентрализован и осуществляется соответствующими органами, занимающимися вопросами расходования бюджетных средств (государственными органами и органами местного самоуправления, юридическими лицами публичного права и т.д.), генеральными инспекциями исполнительных органов и Министерством финансов, которое играет в этом определенную координирующую роль. Внешний аудит относится к ведению Контрольной палаты Грузии.

В целом Грузии удалось создать стабильную систему подготовки, обсуждения, одобрения, исполнения, отчетности и аудита бюджета в соответствии с законом «О бюджетной системе». Все государственные финансовые операции консолидированы на Едином счете Казначейства, и Казначейство осуществляет эффективный предварительный контроль всех производимых операций.

Главными органами внутреннего контроля в государственной администрации являются так называемые генеральные инспекции (ГИ), которые были созданы во всех министерствах и некоторых других государственных органах. Их роль в системе финансового менеджмента и контроля заключается, главным образом, в проверке произведенных операций с целью установления соблюдения правовых норм и выявления случаев мошенничества и коррупции. В положениях о некоторых ГИ упоминается внутренний аудит, но на практике ни одна из ГИ не проводит регулярного внутреннего аудита в соответствии со стандартами Евросоюза. Генеральные инспекции отраслевых министерств осуществляют проверки и административные/дисциплинарные запросы по заявлениям о коррупционных нарушениях, поступающим в правоохранительные органы. Однако ГИ Министерства юстиции (Генеральная прокуратура) и

Министерства внутренних дел также имеют право проводить оперативные мероприятия и досудебные расследования. В административном отношении генеральная инспекция непосредственно подчиняется соответствующему министру, который назначает / смещает с должности руководителя данной ГИ и может издать приказ о прекращении любого запроса / проверки, осуществляемых этой ГИ. Исключением является генеральная инспекция Министерства финансов, так как она является отдельным юридическим лицом при Министерстве, а ее руководителя назначает Премьер-министр по представлению Министра финансов.

Генеральные инспекции в Грузии играют важную роль в обеспечении соблюдения норм законодательства и выявления коррупционных действий. На их эффективности, однако, серьезно сказывается отсутствие необходимой самостоятельности, нехватка ресурсов и несогласованность процедур. Генеральные инспекции не обладают функциональной независимостью для проведения действенных проверок и внесения необходимого вклада в работу системы внутреннего контроля. Зачастую генеральные инспекции испытывают дефицит кадров и не обладают достаточными ресурсами. Кроме того, их бюджеты включены в бюджет соответствующего министерства и, соответственно, могут быть сокращены по приказу министра. Каждое министерство имеет собственные внутренние положения о генеральной инспекции, предусматривающие различные методы работы, порядок отчетности, функциональные обязанности и т.д. Кроме того, генеральные инспекции не являются органами, подходящими для проведения внутреннего аудита, поскольку последний предполагает проведение оценки эффективности и надежности внутреннего контроля, частью которого генеральные инспекции являются сами.

Внутренний аудит, соответствующий международным стандартам, в Грузии отсутствует, но создание соответствующих отделов предусматривается в Плане действий по проведению реформы государственного финансового менеджмента, принятом в 2009 г. и реализуемым Министерством финансов. Отделы внутреннего аудита должны быть созданы при всех министерствах и выполнять оценку финансовой системы, процедур, операций, внутреннего контроля и управления рисками в соответствии с международными стандартами¹³. Внутренний аудит должен быть направлен, в частности, на выявление недостатков в системе управления, которая упрощает или создает возможности для коррупции. Отделы внутреннего аудита должны быть функционально независимыми от руководителей соответствующей организации. Надзор и координацию внутреннего аудита (а также финансового менеджмента и контроля) должен осуществлять Центральный отдел гармонизации, который должен находиться в Министерстве финансов.

В настоящее время в Грузии нет надлежащей правовой базы для проведения внутреннего аудита и контроля. Статьей 44 закона «О бюджетной системе» предусматривается, что процедуры аудита доходов и расходов по всем транзакциям должны быть утверждены Министерством финансов и Контрольной палатой (КП). Эти правила также должны были составлять основу для соответствующих процедур аудита, подготавливаемых и утверждаемых органами местного самоуправления. Ни одного из упомянутых выше документов принято не было. Кроме того, сомнение вызывает и роль Контрольной палаты в утверждении процедур внутреннего аудита, поскольку получается, что Контрольная палата сама должна будет проверять, как функционирует система внутреннего контроля, а это приведет к конфликту интересов.

Внешний аудит относится к ведению Контрольной палаты, чья деятельность регулируется соответствующим законом (его новая редакция, заменяющая аналогичный закон 1997 года, была принята в январе 2009 года). КП является независимой высшей аудиторской организацией,

¹³ Например, в соответствии с International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing of the Institute of Internal Auditors.

подотчетной парламенту. В ее функции входит проведение правового и финансового аудита, с 2012 года она также должна будет осуществлять аудит результатов деятельности. На практике, однако, деятельность Контрольной палаты ограничивается проверками соблюдения соответствующих норм законодательства и бюджетов. Аудит финансовых систем, систем внутреннего контроля и функций внутреннего аудита не проводится.¹⁴

Новым законом были расширены аудиторские полномочия Контрольной палаты, которая теперь имеет права проверять деятельность всех юридических лиц публичного права, органов местного самоуправления, Национального банка Грузии, юридических лиц частного права, в которых доля участия государства, автономных республик и органов местного самоуправления составляет более 50 процентов.

Если в ходе аудита, проводимого Контрольной палатой, возникает подозрение в преступных действиях, то Контрольная палата незамедлительно уведомляет об этом правоохранительные органы. Положительным здесь является то, что, по новому закону, Контрольная палата обязана направлять для возможного уголовного преследования только относящиеся к делу материалы, а не весь аудиторский отчет целиком. Правоохранительные органы также обязаны информировать Контрольную палату о мерах, принятых ими в связи с полученным ими от КП уведомлением о предполагаемых преступных действиях.

Новая рекомендация 3.4.

Принять и применить закон о государственном внутреннем финансовом контроле в соответствии с международными стандартами и передовыми практиками.

Обеспечить оперативную независимость отделов внутреннего контроля (генеральных инспекций) от руководства государственных органов. Установить необходимые правовые механизмы, предотвращающие вмешательство в действия служб внутренних расследований, и ограничения их полномочий, обеспечить наличие кадровыми и другими ресурсами.

Гармонизировать положения об отделах внутреннего контроля и описать их роль в системе финансового менеджмента и контроля.

Утвердить и реализовать на практике общие стандарты внутреннего аудита и соответствующие руководства и кодексы поведения для внутренних аудиторов в соответствии с международными стандартами аудита. Организовать отделы внутреннего аудита в органах исполнительной власти и Центральный отдел гармонизации при Министерстве финансов.

Выполнить положения нового закона «О Палате контроля Грузии» и обеспечить аудит государственных органов, органов местного самоуправления и других организаций и учреждений в соответствии с Планом стратегического развития Контрольной палаты на 2009 – 2011 годы.

¹⁴ См. Public Expenditure and Financial Accountability Assessment of Georgia, World Bank and European Commission, November 2008.

3.5. Государственные закупки

Рекомендация 18

Рассмотреть существующие нормативные документы по вопросам государственных закупок для обоснованного ограничения произвольного принятия решений служащими закупочных организаций при осуществлении процедур отбора. Обеспечить, чтобы критерии приемлемости для конкурсных государственных закупок и процессов приватизации содержали положение об отсутствии судимости за коррупцию. При условии юридической защиты честной конкуренции, рассмотреть необходимость создания и ведения базы данных компаний, которые в прошлом были осуждены за коррумпированную практику, в поддержку таких ограничительных критериев приемлемости.

Предыдущий рейтинг: Грузия в основном выполнила данную рекомендацию.

Государственные закупки являются одной из областей, где риск возникновения коррупции очень высок. Взятничество и иные формы коррупции могут возникать на различных этапах процесса закупок: от формулирования потребностей в закупках и определения конкурсных требований до выбора процедуры предоставления контракта на закупки и контроля и регулирования исполнения контракта.

В Грузии государственные закупки регулируются законом «О государственных закупках», который вступил в силу 2006 г., и положениями, утвержденными Агентством по государственным закупкам.

Система государственных закупок в Грузии децентрализована; они осуществляются закупочными организациями – главным образом это различные министерства и другие органы исполнительной власти. Агентство по государственным закупкам несет ответственность за координацию и мониторинг процесса государственных закупок. Оно осуществляет надзор за законностью процедур, связанных с государственными закупками, обеспечивает урегулирование споров, разрабатывает правовые акты и стандартную конкурсную документацию, разрабатывает учебные программы и т.п. С мая 2007 г. главу Агентства по государственным закупкам назначает и смещает с должности Премьер-министр (ранее этот вопрос был в ведении министра экономического развития). Агентство по государственным закупкам совмещает функции надзора, регулирования политики и рассмотрения жалоб. Это создает проблему конфликта интересов, которую необходимо решить.

В 2007 г. Всемирным банком была проведена Оценка состояния системы государственных закупок в Грузии, по итогам которой был сделан вывод, что система государственных закупок в стране все еще попадает в категорию «высокого риска», поскольку это было в ходе обзора 2002 г.¹⁵. Одной из проблем является отсутствие независимого механизма пересмотра, а также ограничения, не позволяющие обжаловать решения о видах закупок, выбранных закупочной организацией (например, закупки у одного источника).

¹⁵ В отчете об этой оценке было отмечено, что для приведения системы государственных закупок Грузии в соответствие наилучшим международным стандартам с точки зрения экономии, эффективности, прозрачности, недискриминации и равного отношения необходимы серьезные реформы и усовершенствования.

В декабре 2008 г. в данный закон были внесены дополнения, касающиеся необходимости ведения Агентством по государственным закупкам реестра «ненадежных лиц, претендентов и поставщиков, участвующих в закупках»; в этот реестр должны включаться организации, которым было запрещено участвовать в государственных закупках на срок 2 года. Отслеживать компании, которые исполняли контракты на государственные закупки ненадлежащим образом, действительно бывает полезно, но гораздо важнее ввести административные санкции в форме запрета на участие в государственных закупках компаниям, осужденным за правонарушения, связанные с коррупцией, и вести реестр таких компаний. Это было частью первичных рекомендаций Грузии, которые так до сих пор и не были выполнены.

В ноябре 2009 г. Парламент Грузии утвердил новый закон о государственных закупках, который вступает в силу в несколько этапов и должен быть принят в полном объеме к 1 сентября 2010 года. Начиная с этой даты Грузия должна будет перейти к системе электронных закупок, полностью отказавшись от всех бумажных процедур. Это очень амбициозная задача, которая потребует выделения значительных ресурсов и серьезного обучения должностных лиц, занимающихся закупками.

Среди других многочисленных важных изменений в системе организации государственных закупок можно отметить тот факт, новый закон упраздняет категорию закупок у одного источника как таковую путем введения вместо нее в определенных случаях упрощенной процедуры проведения конкурса. Предполагается, что это также поможет решить проблему обеспечения прозрачности процесса закупок путем обязательной обработки всех необходимых документов в электронном виде и обеспечения доступности системы электронных закупок для общественного контроля. Если все задуманное будет выполнено надлежащим образом, то это обеспечит решение проблемы, связанной с недостаточной неподкупностью и честностью нынешней системы государственных закупок.

Одной из проблем действующей системы является механизм проверки, поскольку он не предусматривает наличия независимого контрольного органа, который бы занимался разбором жалоб. Новый закон должен решить эту проблему путем учреждения специальной комиссии, в состав которой войдут представители Правительства и гражданского общества, и которая будет собираться для разбора жалоб в случае их возникновения. Грузинские власти объясняют, что такой подход обусловлен небольшим количеством жалоб, поданных в Агентство по государственным закупкам за истекшие годы (например, в 2008 г. было подано всего 8 жалоб). Большинство жалоб подается в закупочные органы или непосредственно в суд. Такая ситуация, однако, может быть обусловлена также отсутствием доверия в способность Агентства по государственным закупкам рассмотреть жалобы надлежащим образом, в особенности из-за присущего данной ситуации противоречия функций. Предложенное в новом законе решение не обычно, и для проверки его действенности необходим тщательный мониторинг.

Грузия в основном выполнила данную рекомендацию.

Новая рекомендация 3.5.

Завершить реформу законодательства о закупках путем принятия нового закона о государственных закупках, который обеспечит прозрачность на всех этапах закупочного процесса, позволит опротестовать любые решения, имеющие отношение к государственным закупкам, и обеспечит независимость и эффективность процедуры обжалования. Повысить уровень знаний о новой законодательной базе и провести тренинги для государственных должностных лиц, занимающихся закупками. Ввести административный запрет на закупки у поставщиков, уличенных в коррупционных

преступлениях, и создать черный список таких поставщиков.

3.6. Доступ к информации

Рекомендация 19 и дополнительная рекомендация 7

Обеспечить, чтобы законодательство о доступе к информации ограничивало произвольность принятия решений государственными должностными лицами в отношении возможности раскрытия затребованной информации, а также ограничить объем информации, не подлежащей раскрытию. Рассмотреть необходимые меры доведения до сведения государственных служащих и общественности информации и повышения их осведомленности об их обязанностях и правах в соответствии с законодательством о доступе к информации.

Обеспечить реализацию невыполненных январских рекомендаций в отношении прозрачности государственной службы и вопросов финансового контроля.

Предыдущий рейтинг: Грузия в основном выполнила данную рекомендацию

В июне 2009 г. Грузия была в числе первых государств, подписавших Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам (CETS No. 205). Вопросы доступа к информации в Грузии регулируются законом «О свободе информации» (ЗОСИ), который является частью Общего административного кодекса Грузии (Глава III ОАК). Согласно Статье 36 Общего административного кодекса, все государственные органы должны назначать должностное лицо, ответственное за обеспечение доступности общественной информации. Государственный защитник (Омбудсмен) Грузии несет ответственность за мониторинг исполнения ЗОСИ государственными органами в рамках своего общего мандата по надзору за соблюдением прав человека. За последние два года Государственный защитник получил около 50 жалоб на нарушения правил о раскрытии информации, большинство из которых заключались в нарушении закона «О свободе информации». Государственный защитник запрашивал у этих органов обратную связь по поводу дальнейшей судьбы своих запросов (например, о том, какого рода санкции были наложены), но ответа зачастую не получал. Государственный защитник не имеет возможности обжаловать данное нарушение в суде.

Под определение государственного органа / учреждения подпадают не только административные органы, но также и юридические лица частного права, получающие бюджетные средства от государственных или местных организаций. Такой подход подразумевает очень широкий и достойный одобрения охват, но, по сообщениям, не всегда обеспечивает строгое соблюдение закона, поскольку, согласно сведениям неправительственных организаций, с которыми были проведены встречи во время визита в страну, не все организации об этом осведомлены и не все готовы предоставлять необходимую информацию. В 2008 г. Грузинская ассоциация молодых адвокатов (ГАМА) провела опрос, по результатам которого выяснилось, что на 62 из 100 запросов о предоставлении информации, направленных в государственные учреждения, были получены ответы, остальные же так и остались без ответа.

Вся публичная информация, хранящаяся в государственных учреждениях, должна поступать в государственный регистр. Государственные органы имеют отдельные системы регистрации и поэтому используют разные регистры, при этом некоторые органы ведут свои регистры в

электронном виде. Для получения публичной информации необходимо подать письменный запрос, при этом податель запроса не обязан объяснять, для каких целей ему нужна эта информация. Доступность этих регистров вызывает сомнения, поскольку они не всегда есть на сайтах министерств или в печатном виде. Грузинская ассоциация молодых адвокатов создала базу данных контактных лиц из государственных учреждений, которая доступна на сайте ГАМА, а также распространяется на CD.

По данным статистики Бюро государственной службы, в 2007 г. было подано 211 967 запросов о получении публичной информации, из которых 1,2% было отклонено (согласно анализу 99 государственных органов); в 2008 г. таких запросов было 258 463, из них 5,2% было отклонено (согласно анализу 649 государственных органов).

Со времени проведения последнего мониторинга серьезных изменений в этой сфере не произошло, и те же самые проблемы, судя по всему, имеют место и в том, что касается исполнения закона «О свободе информации», а именно: вопросы толкования понятия личной тайны по-прежнему решаются по усмотрению должностных лиц; не соблюдаются установленные сроки предоставления публичной информации (которые должны составлять не более 10 дней); не предоставляются ответы на запросы и по-прежнему имеют отказы в регистрации запросов о предоставлении публичной информации. По мнению неправительственных организаций, частично это обусловлено тем, что должностные лица, отвечающие за обеспечение доступа к публичной информации, помимо ответов на запросы общественности, должны также выполнять и другие задачи.

Специального органа, который бы отвечал за проведение регулярных тренингов для должностных лиц, ответственных за обеспечение доступа к информации, не существует, поэтому все такие тренинги проводятся лишь эпизодически. Мероприятий по повышению осведомленности широкой общественности, проведенных Грузинской ассоциацией молодых адвокатов, и тренингов для должностных лиц и журналистов, проведенных Офисом Государственного защитника, было очень мало. Мало тренингов было проведено и учебным центром при Министерстве юстиции. В этой связи необходимо организовать проведение систематических тренингов по вопросам обязательств об обеспечении доступа к информации для должностных лиц, ответственных за обеспечение доступа к информации, и других государственных должностных лиц, а также для частных предприятий, получающих средства из государственного бюджета.

Ни один из государственных органов не наделен полномочиями по осуществлению систематического контроля за исполнением закона о доступе к информации (например, по проведению выборочных проверок соблюдения сроков предоставления информации, рассмотрения жалоб и т.д.). Офис Государственного защитника для выполнения этой роли пока не располагает необходимыми ресурсами. Следует либо укрепить полномочия Офиса Государственного защитника в этой сфере, либо учредить независимую Информационную Комиссию (Комиссара). Эта структура должна быть наделена полномочиями по получению разъяснений и дополнительной информации от государственных органов для рассмотрения и разбора жалоб, по изданию обязательных для исполнения распоряжений таким органам в отношении раскрытия информации; она должна также иметь право обращаться в суд от имени подателя жалобы и применять санкции в отношении должностных лиц за нарушение ими установленных правил, касающихся доступа к информации.

В грузинском законодательстве не предусмотрен перечень видов информации, которую государственные органы обязаны публиковать в упреждающем порядке, т.е. без предварительных запросов. Такие публикации должны, в частности, включать сведения о полномочиях и о структуре

государственных органов, их бюджеты и финансовую отчетность, информацию о том, как общество может повлиять на принятие решений или внести иной вклад в этот процесс, какие государственные услуги доступны для населения, описание процедур доступа к информации и контактные данные государственных служащих, в том числе должностных лиц, ответственных за обеспечение доступа к информации, решения государственных органов и проекты этих решений, статистические данные и другую общественно значимую информацию. Доступность такой информации упростит доступ общественности к информации и обеспечит более высокую прозрачность государственной администрации. Кроме того, упреждающее раскрытие информации может способствовать уменьшению количества информационных запросов.

Все судебные решения, в принципе, являются публичными, и доступ к ним можно получить по запросу. Некоторые суды выборочно публикуют свои решения на собственных сайтах в Интернете. Единого реестра судебных решений в стране нет, правда, органы судебной власти в настоящее время занимаются разработкой электронной системы управления делами, которая будет охватывать все суды общего права на территории Грузии и обеспечит доступ к их решениям. Когда эта система будет создана, доступ к окончательным решениям судов смогут получить не только стороны по делу, но и любые другие лица. Это существенно повысит прозрачность деятельности судебных органов и обеспечит возможность общественного контроля судебных решений.

Клевета не является преступлением по грузинскому законодательству, поэтому государственным должностным лицам не предоставляется никаких специальных средств защиты в случае нанесения ущерба из чести и достоинству.

Грузия в основном выполнила данные рекомендации.

Новая рекомендация 3.6.

В целях упрощения публичного доступа к информации и обеспечения большей прозрачности деятельности органов государственной администрации необходимо:

- i. Создать новый государственный орган или укрепить полномочия существующего государственного органа, отвечающего за обеспечение исполнения законодательства о доступе к информации, включая контроль за соблюдением государственными органами норм законодательства, независимое рассмотрение жалоб, применение санкций, а также обучение и повышение уровня знаний в этой области;*
- ii. Систематически проводить для должностных лиц, отвечающих за обеспечение доступа к информации, а также для других должностных лиц тренинги по вопросам доступа к информации, в том числе на местном уровне;*
- iii. Составить перечень видов информации, которую государственные органы обязаны публиковать в упреждающем порядке, и обеспечить соблюдение этого порядка;*
- iv. Создать централизованную электронную систему автоматической публикации и обеспечения публичного доступа к решениям суда.*

3.7 Политическая коррупция

Предыдущие рекомендации отсутствуют

Вопросы политической коррупции, в частности, касающиеся финансов политических партий, не были охвачены рекомендациями Грузии 2004 года и последовавшим за ними первым раундом

мониторинга. Во втором раунде мониторинга эти вопросы были рассмотрены, поскольку проблема коррупции в политике становится все более заметной во всем мире, в связи с чем сформировался свод международных стандартов и передовых методов в этой области.¹⁶

В Грузии деятельность политических партий регулируется Органическим законом «О политических объединениях граждан», принятом в 1997 году; с тех пор в него неоднократно вносились изменения и дополнения. Государственное финансирование отдельных членов парламента существовало в Грузии с 2000 года. Действующая система партийного финансирования была введена в 2006 году, после чего в нее несколько раз вносились изменения; последние поправки были внесены в декабре 2009 года. Согласно поправкам в закон «О политических объединениях граждан», внесенным в 2008 г., государственное финансирование выделяется партиям, преодолевшим четырехпроцентный барьер в ходе парламентских выборов или трехпроцентный барьер в ходе выборов в местные органы власти (Ст. 30).¹⁷ Поправки предусматривают также создание специального фонда развития партий (средства на исследовательскую деятельность, проведение конференций, деловых поездок, семинаров и т.п.) и аффилированных неправительственных организаций. Управление этим фондом должен осуществлять Центр развития, реформ и образования, обязанности которого прописаны в его Уставе и Избирательном кодексе. В функции этого Центра входит, в частности, поддержка избирательных реформ, мониторинг избирательного процесса, разработка рекомендаций по вопросам, входящим в его компетенцию, обучение сотрудников избирательных администраций и т.д.

Государственное финансирование как альтернативный источник финансирования партий является важным инструментом предотвращения политической коррупции и ниспровержения партий, действующих исключительно в чьих-то частных интересах. Принятая в Грузии система финансирования партий обеспечивает выделение бюджетных средств политическим партиям в соответствии с уровнем их общественной поддержки и в этом смысле соответствует нормам, принятым в европейских странах. В первой половине 2009 г. (с января по июль) «Единое национальное движение» (партия Президента) получила 43% государственного финансирования, за ней следуют христианские демократы под руководством Георгия Таргамадзе (14%); остальные партии получили менее 10% средств каждая.

Каждый гражданин Грузии имеет конституционное право основать собственную партию; партия должна быть зарегистрирована в Министерстве юстиции. Помимо государственного финансирования партии имеют право собирать членские взносы, получать пожертвования от физических и юридических лиц, а также получать доходы от партийной деятельности (например, доходы от продажи партийной символики, проведения лекций и т.д.).

Главным органом, ответственным за администрирование выборов, является Центральная избирательная комиссия (ЦИК). В состав ЦИК входит 13 членов. Председателя ЦИК избирают члены ЦИК от оппозиционных партий. Президент Грузии после консультаций с неправительственными

¹⁶ См. в частности, Рекомендацию № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы государствам-членам об общих правилах борьбы с коррупцией в области финансирования политических партий и избирательных кампаний, Рекомендацию № 1516 (2001) Парламентской ассамблеи Совета Европы о финансировании политических партий; Руководство Венецианской комиссии по финансированию политических партий (CDL-INF (2001) 8).

¹⁷ В соответствии с изменениями в законодательство о выборах, внесенными в марте 2008 г., из 150 членов парламента 75 членов избираются по партийным спискам по пропорциональной системе по единому общенациональному избирательному округу, а оставшиеся 75 членов избираются по 75 одномандатным округам. Для участия в распределении мандатов по пропорциональной системе партии и блоки обязаны преодолеть пятипроцентный барьер.

организациями выдвигает трех кандидатов на пост Председателя. Если решение по кандидатуре председателя ЦИК не будет принято членами ЦИК от оппозиционных партий в течение пяти дней после выдвижения кандидатур или если ни один из кандидатов не наберет 4 голосов, то этот вопрос переходит в прерогативу парламента, который должен выбрать Председателя ЦИК из тех же 3 кандидатов; кроме того, 5 членов ЦИК Парламент выбирает по представлению Президента Грузии, а остальных 7 членов назначают политические партии, получающие государственное финансирование.¹⁸ На период выборов учреждается специальная группа финансового мониторинга - орган, в состав которого входят известные в обществе люди: аудиторы, профессора, представители НПО, эксперты, юристы. Роль этой группы заключается в мониторинге пожертвований и расходов фондов избирательных кампаний субъектов выборов. В Избирательном кодексе, однако, отсутствуют положения о полномочиях группы финансового мониторинга и о механизме ее функционирования. Устав Группы мониторинга, ее обязанности и механизм функционирования разрабатывают сами члены Группы, а ЦИК в течение 5 дней после назначения должен их утвердить соответствующим указом.

Общий объем пожертвований, получаемых партией в течение года, не может превышать 30,000 лари (13,000 евро) от физического лица и 100,000 лари (41,000 евро) от юридического лица. Анонимные пожертвования запрещены законом и в случае их возникновения перечисляются непосредственно в государственный бюджет. Пожертвования осуществляются банковским переводом; таким образом, любые пожертвования в наличной форме не допускаются, за исключением пожертвований от физических лиц, не превышающих в сумме 300 лари (120 евро). Пожертвования через посредников законом запрещены. Пожертвования от граждан иностранных государств, юридических лиц публичного права и компаний с государственным участием не менее 10% также запрещены. За нарушение правил о пожертвованиях партия лишается государственного финансирования на срок до 4 лет (в зависимости от суммы незаконных пожертвований), а сами незаконные пожертвования перечисляются в государственный бюджет. Статистические данные о применении в Грузии вышеуказанных санкций отсутствуют. Максимальный размер членских взносов не ограничен, и это создает лазейку, которая позволяет обойти ограничения на частные пожертвования в фонд партии, поскольку таким образом возникает возможность произвести незаконные пожертвования.¹⁹

Информация о пожертвованиях в фонд партии является публичной, включая сведения обо всех физических и юридических лицах, внесших пожертвования. В соответствии с законом, до 1 февраля текущего года партии обязаны опубликовать в прессе свою финансовую декларацию за истекший год, а также независимое аудиторское заключение. В ходе визита в страну собеседники выразили свои опасения по поводу объективности аудиторов, поскольку партии для составления аудиторского заключения имеют право по своему усмотрению выбрать любого аудитора, который, в свою очередь, может закрыть глаза на допущенные партией нарушения и дать пристрастное заключение относительно ее финансовой декларации. Более того, один и тот же аудитор может «вести» партию в течение многих лет, что еще более затрудняет получение объективной информации о партийных финансах. Никакого контроля деятельности аудиторов в этом отношении нет. После публикации финансовой декларации партии в средствах массовой информации ее получают ЦИК и местный налоговый орган. Единой формы годовых финансовых деклараций не существует. ЦИК не производит аудиторской проверки финансовой отчетности партий.

Согласно Единому избирательному кодексу, субъекты выборов обязаны открывать фонды избирательных кампаний. Взносами в фонд избирательной кампании считаются средства,

¹⁸ См. [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-EL\(2008\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-EL(2008)016-e.asp).

¹⁹ См., например, Отчет ГРЕКО о третьем раунде оценки по Эстонии (Тема II), параграф 66.

внесенные на ее счет физическими и юридическими лицами, а также все виды материальных ценностей и услуг, полученных безвозмездно. Субъекты выборов обязаны представить только один отчет о средствах, используемых ими на избирательную кампанию, - не позднее чем через месяц после опубликования результатов выборов. Для партий и блоков, преодолевших установленный законом барьер, срок подачи такой отчетности составляет 8 дней после дня выборов. Руководитель фонда избирательной кампании, используя форму установленного образца, обязан ежемесячно в течение всего срока избирательной кампании (как минимум дважды) информировать соответствующую избирательную комиссию об источниках, суммах и датах пожертвований в фонд партии. Для партий и блоков, преодолевших барьер согласно предварительной информации, срок подачи такой отчетности составляет 8 дней после дня выборов; и все они должны представить свою финансовую отчетность не позднее чем через месяц после опубликования результатов выборов. До дня выборов никакого раскрытия информации и предоставления отчетности не требуется; таким образом, у избирателей нет возможности получить сведения об источниках финансирования избирательной кампании партий и отдельных кандидатов.

Грузинская система финансирования партий включает базовые правила, соответствующие европейским стандартам и практике. Ее недостаток, однако, заключается в отсутствии надлежащего механизма мониторинга и контроля за финансированием партий со стороны государственных органов. ЦИК не имеет ни полномочий, ни ресурсов для тщательного и строгого контроля соблюдения законодательства о финансировании партий. Без такого механизма мониторинга и контроля система финансирования политических партий не совершенна, а положения о пожертвованиях в фонды партий становятся бесполезными. Заключение независимых аудиторов являются одной из форм внутреннего контроля и сами по себе важны, но они не могут заменить действенного государственного надзора за партийными финансами и должны использоваться только как дополнительный инструмент, помогающий партиям надлежащим образом составить свою финансовую отчетность. Действенный контроль за партийными финансами тем более важен, что Единый избирательный кодекс Грузии не предусматривает ограничений на размер средств, которые партия может внести в свой избирательный фонд.

Законное лоббирование в Грузии регулируется законом 1998 г. «О лоббистской деятельности», который устанавливает правила регистрации лоббистов, их права и обязанности. Никакой информации о реализации этого закона на практике группа мониторинга не получила.

Новая рекомендация 3.7.

В целях введения действенного мониторинга и надзора за партийными финансами необходимо:

- i. Наделить Центральную избирательную комиссию (или другой соответствующий орган) полномочиями по контролю за финансированием политических партий и обеспечить выделение необходимых финансовых и кадровых ресурсов для выполнения этого мандата;***
- ii. Обеспечить прозрачность деятельности Центра развития, реформ и образования и публикацию отчетов о его деятельности, уделив особое внимание фондам развития партий.***

В целях обеспечения прозрачности финансирования политических партий, в том числе финансирования их избирательных кампаний, необходимо:

- iv. Ограничить максимальный размер членских взносов;***
- v. Утвердить единую форму ежегодной финансовой декларации, подаваемой политическими партиями;***

- vi. Усилить мониторинг и надзор за пожертвованиями и расходами средств на избирательные кампании политических партий, проводимый специальной группой финансового мониторинга или Центральной избирательной комиссией.*
- vii. Определить законом мандат и полномочия группы финансового мониторинга.*
- viii. Ввести порядок регулярного раскрытия информации и отчетности субъектов выборов о своих фондах на подготовку и проведение выборов в ходе избирательных кампаний, в особенности до дня выборов.*

3.8 Честность и неподкупность в судебных органах

Предыдущие рекомендации отсутствуют

Правительством было предпринято немало достойных похвалы шагов в направлении судебной реформы. В Правительстве хорошо понимают, что для построения устойчивых демократических институтов судебную реформу необходимо поставить во главу угла всей государственной политики. Независимость органов судебной власти, не подверженных влиянию органов власти исполнительной, является краеугольным камнем гарантий соблюдения прав человека, свободных выборов, независимых СМИ и принципа неприкосновенности собственности и прав, вытекающих из контрактов. Меры, принятые Правительством за последние три года, играют важную роль в преодолении проблем, имеющих место в этой сфере. Тем не менее, незаконное влияние со стороны органов прокуратуры и исполнительной ветви власти по-прежнему является одной из тех проблем, с которой сталкиваются судебные органы.

В состав судебной системы Грузии входят региональные (городские) суды, апелляционные суды и Верховный суд. Есть также Конституционный суд, который отделен от этой системы общих судов. Региональные (городские) суды являются судами первой инстанции, численность и территориальную юрисдикцию которых определяет Высший совет юстиции (ВСЮ). Везде, где это возможно, судьи специализируются либо по уголовным, либо по административным (гражданским) делам. В настоящее время в Грузии действуют два апелляционных суда: в Тбилиси и в Кутаиси. Апелляционные суды являются судами второй инстанции и также учреждаются Высшим советом юстиции. Судьи апелляционного суда также имеют определенную специализацию и собственную Следственную коллегия. Верховный суд, который расположен в Тбилиси, является судом высшей инстанции в Грузии. С 2005 года он функционирует исключительно как кассационный суд и несет ответственность за обеспечение единообразия судебной практики, осуществляет надзор за отправлением правосудия, а также контролирует решение вопросов, важных для развития правосудия. Он занимается рассмотрением вопросов применения законодательства судами низших инстанций к фактам дела, но не пересматривает сами факты.

Приговоры и решения всех судов зачитываются публично (решения суда обнародуются даже в тех случаях, когда слушание производилось при закрытых дверях). Верховный суд, Конституционный суд, апелляционные суды и некоторые региональные (городские) суды публикуют судебные решения на своих сайтах в Интернете. Решения других судов можно получить по соответствующему запросу. Слушания в зале суда обычно являются открытыми для общественности и СМИ, и в зале суда, как правила, есть место, где они могут разместиться. Но с 2007 г. представителям прессы запретили вести записи судебных заседаний. Мотивировался этот запрет тем, что присутствие камер в зале суда во время слушаний якобы «вызывает провокации, мешает всестороннему и беспристрастному обсуждению дела и ненадлежащим образом влияет на судью». Поскольку стоять в зале суда запрещено, то количество наблюдателей ограничено количеством посадочных мест. Вообще говоря, на судебные заседания приходит не много народу, а представители СМИ

появляются в зале суда только тогда, когда слушается какое-то громкое дело или дело политической важности.

Судей региональных (городских) и апелляционных судов назначают на срок 10 лет, при этом судья может занимать свою должность более одного срока. Председателя и других судей Верховного суда назначают на срок 10 лет; назначение кандидатов производится большинством голосов в Парламенте по представлению Президента. Судьи Верховного суда и его Председатель также могут находиться в должности более одного срока. Работа судей хорошо оплачивается – размер заработной платы судьи составляет от 2,300 до 5,100 лари в месяц. Фиксированный срок пребывания судей в должности и возможность их повторного назначения вызывает вопрос об объективности таких решений и их основанности на профессиональных достоинствах судей, а не на политических соображениях.²⁰

Согласно поправкам к конституции, принятым в декабре 2006 г., Высший совет юстиции, который до этого был консультативным органом по судебным вопросам при Президенте Грузии, был реорганизован и превращен в независимый орган судебной ветви власти. В настоящее время ВСЮ непосредственно отвечает за назначения и смещения с должности судей региональных (городских) и апелляционных судов, тогда как ранее он занимался только разработкой рекомендаций Президенту. Кроме того, Высший совет юстиции был реструктурирован и его состав расширился с 9 до 15 членов. В соответствии с международными стандартами, теперь более половины членов ВСЮ являются судьями (а именно, Председатель Верховного суда и восемь других судей общих судов, избираемых Конференцией судей). Возглавляет Высший совет юстиции теперь Председатель Верховного суда (ранее во главе ВСЮ был Президент Грузии).

Объявления о вакантных должностях судей публикуются. Высший совет юстиции наделен полномочиями по назначению кандидатов на все вакантные должности, которое производится по результатам письменной и устной проверки квалификации кандидатов, с учетом их моральной репутации, способности решать вопросы свободно и беспристрастно, опыта работы и состояния здоровья. Надо отметить, однако, что, хотя процедура отбора и продвижения кадров основана на «профессиональных достоинствах», установленных критериев на этот счет не существует. Отбор и продвижение кадров производятся полностью по усмотрению лиц, которые этим занимаются. Некоторые наблюдатели критикуют процесс устной проверки квалификации кандидатов, считая его особенно подверженным использованию субъективных критериев, предполагающих, что важным фактором при назначении на должность является его «надежность», а также наличие связей и личные взаимоотношения. Отсутствуют и критерии отбора при продвижении на должность председательствующего судьи района. Бывали случаи (например, в Батуми), когда судьи-новички, не имеющие опыта работы в суде, продвигались на должность председательствующего судьи в обход других кандидатов с солидным опытом работы.

В настоящее время кандидаты на должность судьи обязаны пройти 14-месячный курс обучения в Высшей школе юстиции. Этот курс включает лекции и семинары по теории права, стажировку в судах всех трех инстанций, с тем чтобы студенты получили опыт практической работы, а также написание диссертации.

В Конституции Грузии указано, что органы судебной власти независимы от всех других ветвей власти: судья должен быть независимым в своей деятельности, а любое давление на судью с целью повлиять на его решение запрещено и карается законом. Важным прорывом в этой области

²⁰ См, в частности, Opinion No. 1 of the Consultative Council of European Judges on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges.

является то, что теперь в грузинском законодательстве предусмотрено, что «никто не имеет права требовать у судьи отчета по тому или иному делу». Таким образом, судьям больше не грозят дисциплинарные санкции (как это было в прошлом) за неправильное толкование закона (т.е. за вынесение такого решения по делу, которое вызовет недовольство со стороны органов исполнительной власти). В 2007 г. был принят закон «О порядке коммуникации с судьями общих судов», который запрещает любые формы коммуникаций с судьей во время разбирательства дела. Это обусловлено необходимостью устранить опасения, связанные с обычной советской практикой «телефонного права».

Эти последние изменения являются шагами в правильном направлении с точки зрения исправления прошлых недостатков судебной системы страны, представших серьезную угрозу независимости судей. Кроме того, в октябре 2007 г. Конференцией судей были приняты новые правила судебной этики, которые являются обязательными для всех судей. Все судьи прошли и продолжают проходить курс обучения правилам судебной этики. Например, для судьи является этическим нарушением как коммуникации в интересах одной стороны по делу, так и/или неуведомление о попытках таких коммуникаций. В 2008 г. против судей было возбуждено 35 исков (из 1,256 поданных жалоб). Двенадцать судей были признаны виновными в нарушениях правил этики и трое было снято с занимаемой должности. Дисциплинарная коллегия судей (в состав которой входит 6 судей) заслушивает дела о дисциплинарных нарушениях и, в случае необходимости, выносит решения о наказаниях виновных. Обжаловать ее решения можно в Верховном суде.

Невзирая на все это, пока еще остается впечатление, что судьи испытывают серьезное давление со стороны органов исполнительной власти. Судебные органы являются одним из институтов, пользующихся в стране наименьшим доверием. Усугублять это негативное отношение общества могут также высокие судебные издержки, затянутость и сложность судебных процессов и затраты на защиту правовых интересов.

Судьями было подтверждено что доверие к судебной ветви власти должно повышаться и этот факт был подтвержден рядом опросов.²¹

По мнению НПО, такое отношение общества обусловлено целым рядом причин, в том числе следующими:

1. Постановления судебных органов по громким делам: если в качестве обвиняемых проходят лица, находящиеся в оппозиции существующей власти, то они всегда получают более суровые приговоры за аналогичные правонарушения. Кроме того, дела по обвинению в «хулиганстве», возбужденные против активистов-оппозиционеров, получают одобрение со стороны судебных органов. Как сообщают НПО, случаи насилия и запугивания в отношении лиц, поддерживающих оппозицию, расследуются редко²².

2. Решения о назначениях и взысканиях в отношении судей по-прежнему являются конфиденциальной информацией и, соответственно, не поддаются общественному контролю. Несмотря на то, что, как было указано выше, теперь судью уже не могут снять с занимаемой должности за принятие им непопулярного решения, у Высшего совета юстиции есть немало возможностей, формально опираясь на правила судебной этики, возбудить дело против судьи, попавшего «в немилость». См. например, *Правила судебной этики Грузии*, Статья 2, параграф 2(с)

²¹ Опрос проведенный Кавказским центром исследовательских ресурсов в августе 2009 года

²² См. отчет грузинского отделения Трансперенси Интернэшнл «*Reform or Retouch, Georgia's New Wave of Democracy*», стр. 18-19

«участие в деятельности, несовместимой с должностью судьи» и параграф 2(e), «ненадлежащие исполнение обязанностей судьи». Таким образом, истинная причина снятия судьи с должности вполне может быть замаскирована.

3. Региональные суды были объединены в региональные (городские) суды, в результате чего их число сократилось с 72 до 15. Судей, работавших в судах, которые были закрыты, либо назначили на работу в другие суды, либо уволили (и внесли в список резервных судей). Решениям ВСЮ, касающимся того, каких судей назначить в реорганизованные суды, а каких зачислить в резерв, просто не хватало прозрачности, а также явных и объективных критериев, которые лежали в основе этих решений. Поэтому неудивительно, что в обществе решили, что судей иногда снимали с должности за вынесение оправдательных приговоров подсудимым или за то, что они принимали решения, не угодные правительству. В одном из докладов указано, что главным критерием отбора кандидатов на должности судей в реорганизованных судах, а не внесения их в резервный список, была надежность²³.

4. Доля обвинительных приговоров в Грузии составляет 96%. Это может быть обусловлено как тем, что прокуратура надлежащим образом выполняет свою работу по проверке и подготовке дел для суда, так и тем, что «телефонное право» все еще продолжает существовать. Сейчас, однако, уже даже нет необходимости звонить: судьи и так знают, какого решения от них ждут. Как свидетельствует бывший Государственный защитник, прокуратура стала «исполнительным карательным инструментом, исполняющим политические решения Правительства, и, со своей стороны, полностью руководит деятельностью судов». В июле 2008 г. Председатель Верховного суда Грузии заявил, что судьи не были независимыми из-за отсутствия принципов и традиций независимости органов судебной власти.²⁴

Правда это или нет, но для того чтобы повысить доверие общества к судебным органам, такие проблемы Правительству необходимо решить. Другими комментаторами судебной системы Грузии были сделаны аналогичные наблюдения и даны те же самые рекомендации в отношении прозрачности. Если процесс интервью и критерии отбора кандидатов на должность судьи, а также причины смещения судей с занимаемых должностей будут открыты для общественности, доверие общества к органам судебной власти только возрастет. Еще одним фактором, который мог бы повысить доверие общества к судебным органам, был бы тщательный контроль с их стороны громких дел и дел о защите прав человека и обеспечение равного отношения к оппозиционерам; иными словами, судебным органам необходимо продемонстрировать, что они на самом деле способны действовать вопреки воле Правительства.

Новая рекомендация 3.8.

Обеспечить прозрачность деятельности органов судебной власти, включая, но не ограничиваясь такими средствами, как публикация критериев для отбора и повышения, и причин для увольнения судей; обеспечение активных и прозрачных преследований громких коррупционных дел и дел о защите правах человека, например, с использованием суда присяжных. Рассмотреть вопрос о замене фиксированного возобновляемого срока пребывания судей в должности на порядок назначения судей до достижения ими установленного законом возраста выхода на пенсию.

²³ ABA Report “Judicial Reform Index for Georgia, April 2008” pp. 35-36

²⁴ См. “Judicial reform initiatives: results orientated?”, by Giorgi Chkheidze, Deputy Public Defender of Georgia. “Spotlight on Georgia”, Foreign Policy Centre, <http://fpc.org.uk/fsblob/1079.pdf>.

3.9 Частный сектор

Предыдущие рекомендации отсутствуют

Частный сектор пока еще не был вовлечен в антикоррупционную политику Грузии. Рекомендация ОЭСР о дальнейшей борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при осуществлении международных деловых операций от 29 ноября 2009 года призывает правительства стран поддерживать инициативы по повышению осведомленности о борьбе с коррупцией в частном секторе. Страны, в соответствии с их юрисдикционными и другими базовыми правовыми принципами, должны, принимая во внимание конкретные характеристики и обстоятельства компании, в том числе ее размер, тип, организационно-правовую форму, сектор и географию деятельности, принять меры, направленные на то, чтобы законы, правила и методы, касающиеся требований к бухгалтерскому учету, внешнему аудиту, средствам внутреннего контроля, этическим стандартам и соблюдению норм права соответствовали установленным принципам и в полной мере использовались в целях предотвращения и выявления случаев подкупа должностных лиц иностранных государств при осуществлении международных деловых операций.

В соответствии с положениями КООНПК (Ст. 12), Грузия также должна принять меры по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер.

Финансовые учреждения обязаны устанавливать личность собственников-бенефициаров средств, депонированных на счетах, и осуществлять более жесткие меры контроля в отношении счетов, которые пытаются открыть или которые ведутся лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами (так называемыми политически значимыми лицами – см. Ст. 52 КООНПК и Рекомендацию 6 ФАТФ). Такие более жесткие меры контроля в разумной степени призваны выявлять подозрительные операции для целей представления информации о них компетентным органам, и они не должны толковаться как препятствующие или запрещающие финансовым учреждениям вести дела с любым законным клиентом.

Новая рекомендация 3.9.

1. Оказывать содействие тому, чтобы:

- i. Компании разрабатывали и принимали надлежащие меры и программы по обеспечению внутреннего контроля, соблюдения этических норм и норм права с целью предотвращения и выявления фактов подкупа должностных лиц иностранных государств;*
- ii. Объединения коммерческих и, в надлежащих случаях, профессиональных организаций прилагали усилия к поощрению и оказанию поддержки компаниям, в особенности предприятиям малого и среднего бизнеса, в разработке ими надлежащих мер и программ по обеспечению внутреннего контроля, соблюдения этических норм и норм права с целью предотвращения и выявления фактов подкупа должностных лиц иностранных государств;*
- iii. Руководства компаний в своих годовых отчетах и иных публичных документах предоставляли отчетность об осуществляемых ими мерах и программах по обеспечению внутреннего контроля, соблюдения этических норм и норм права, включая те из них, которые способствуют предотвращению и выявлению фактов*

коррупции;

iv. В компаниях создавались независимые от руководства органы мониторинга – например, аудиторские комитеты совета директоров или наблюдательных советов.

2. Для лиц, обладающих значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами - ввести законодательные нормы или положения, обязывающие финансовые учреждения устанавливать личность собственников-бенефициаров средств, депонированных на счетах, и осуществлять более жесткие меры контроля в отношении счетов,

Сводная таблица

Раздел I. Антикоррупционная политика						
Новая структура	17 новых рекомендации	Предыдущие рекомендации	Рейтинг			
			Выполнено полностью	Выполнено в основном	Выполнено частично	Не выполнено
1.1. Выраженная политическая воля						
1.2. Политические документы о борьбе с коррупцией		1. Анализ и обновление антикоррупционной политики		+		
1.3. Исследования коррупции	+					
1.4. Участие общественности	+					
1.5. Повышение осведомленности и обучение общественности						
1.6. Антикоррупционная политика и координирующие организации	+++	2. Координация антикоррупционной политики	+			
1.7. Международные соглашения о борьбе с коррупцией						
Раздел II. Установление уголовной ответственности за коррупцию						
2.1. Правонарушения	+	5. Гармонизация взаимоотношений между уголовными, административными и дисциплинарными правонарушениями	+			
		10. Ответственность юридических лиц	+			
2.2. Элементы правонарушений						
2.3. Определение государственного должностного лица	+	7. Определение должностного лица		+		
		8. Международное и иностранное должностное лицо	+			
2.4. Санкции	+	6. Международные стандарты, касающиеся активного и пассивного		+		

		взятничества, запрещенные законом подарки, санкции за активное взяточничество и сроки исковой давности				
2.5. Конфискация		9. Конфискация, временные меры, ценная собственность, происхождение которой не имеет объяснения		+		
2.6. Иммунитет и срок исковой давности		11. Категории лиц, пользующихся иммунитетом, функциональный иммунитет, правила снятия иммунитета		+		
2.7. Международное сотрудничество, ВПП	+	12. Взаимная правовая помощь		+		
2.8. Применение, толкование и процедура	+					
2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией		3. Департамент прокуратуры по борьбе с коррупцией		+		
		4. Руководства по обмену информацией и сотрудничеству между правоохранительными органами		+		
		21. Отдел финансовой разведки				
Раздел III. Предотвращение коррупции						
3.1. Органы по предотвращению коррупции						
3.2. Честность и неподкупность государственной службы	+	13. Прием на службу и продвижение по службе на основе профессиональных достоинств		+		
		14. Практические руководства по вопросам борьбы с коррупцией, Кодекс поведения		+		
		15. Нормы и положения о государственной службе,			+	

		дисциплинарные меры воздействия				
		16. Контроль деклараций об имуществе		+		
		17. Защита свидетелей и лиц, сигнализирующих о нарушениях			+	
3.3. Прозрачность и ограничение дискреционных полномочий		20. Либерализация условий ведения бизнеса	+			
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит	+					
3.5. Государственные закупки	+	18. Государственные закупки		+		
3.6. Доступ к информации	+	19. Законодательство о доступе к информации		+		
3.7. Политическая коррупция	+					
3.8. Органы судебной власти	+					
3.9. Частный сектор	+					