



Anti-Corruption Network for Transition Economies
OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
phone: (+33-1) 45249106, fax: (+33-1) 44306307
e-mail: Anticorruption.Network@oecd.org
URL: <http://www.anticorruptionnet.org>

**План действий в рамках Региональной антикоррупционной инициативы
с участием Армении, Азербайджана, Грузии, Кыргызской Республики, Российской
Федерации, Таджикистана и Украины**

Грузия

Обобщенная оценка и рекомендации

Приняты 21 января 2004 г.

В связи с новыми политическими реалиями, которые возникли в Грузии, национальные доклад этой страны рассматривается как промежуточный; окончательный доклад будет рассмотрен на второй обзорной встрече весной/летом 2004 г.

I) НАЦИОНАЛЬНАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, УЧРЕЖДЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ**Общая оценка**

За последние несколько лет Грузия предприняла ряд антикоррупционных мер с целью создания специализированных антикоррупционных органов и правовой системы, соответствующей международным стандартам. Как результат Грузия имеет относительно хорошо развитую систему соответствующего законодательства.

Например, в 2001 году были созданы Координационный Совет по борьбе с коррупцией и Антикоррупционное Бюро; Советом был разработан комплекс рекомендаций, утвержденных Президентом, с целью реализации системных и устойчивых реформ, ограничивающих коррупцию. Эти рекомендации касаются изменений законодательства о государственной службе, о доступе общественности к информации, о государственных закупках и другие законодательных актов.

Грузия еще в 1997г. приняла специальный Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе. Помимо прочего, этот Закон детально регулирует ситуации, связанные с конфликтом интересов, и требует комплексной декларации активов официальных лиц. Однако реальную действенность этих положений оценить сложно, поскольку ни один орган не отвечает за контроль их реализации.

Реализация политики и мер по борьбе с коррупцией в настоящий момент осложнены в связи со сложной экономической и социальной ситуацией.

Несмотря на наличие специализированных антикоррупционных органов, наделенных полномочиями по проведению анализа, разработки политики и обеспечению координации, Грузия не имеет специализированных правоохранительных органов для расследования и преследования, на которые возлагались бы исключительные задачи выявления, расследования и судебного преследования коррупции. Органы государственного финансового контроля также не вносят серьезный вклад в борьбу с коррупцией в стране.

Таким образом, именно реализация и исполнение указанного законодательства, а также общий недостаточный потенциал государственных органов - вот основные проблемы, на решении которых Грузии необходимо сосредоточить свои усилия по борьбе с коррупцией в будущем.

Текущая политическая ситуация создает своеобразное «окно возможностей» для решения этих задач. Основываясь на опыте подготовки антикоррупционной коалицией НПО «теневое» доклада для этого обзора, Грузии необходимо продолжать консультации с гражданским обществом и неправительственными организациями в процессе формирования и мониторинга своей антикоррупционной политики.

Необходимо отметить, что Грузия является членом Группы стран против коррупции Совета Европы (GRECO) с 1999г., и прошла оценку в первом оценочном раунде в 2001г., и обязана действовать в соответствии с рекомендациями, принятыми в рамках GRECO.

Общие рекомендации

В контексте формирования нового правительства и предстоящего обновления парламента, необходимо пересмотреть Антикоррупционную стратегию и сфокусировать ее на конкретные меры по реализации, с целью улучшить общую социальную и экономическую ситуацию и привлечь инвестиции.

Принимая во внимание ограниченность финансовых ресурсов Грузии, необходимо укрепить институциональные и аналитические возможности Координационного Совета по борьбе с коррупцией и Антикоррупционного Бюро, и сфокусировать и консолидировать следственные и правоохранительные органы, которые вовлечены в борьбу с коррупцией.

Необходимо принять меры с целью активизации участия органов государственного финансового контроля в реализации общенациональной стратегии борьбы с коррупцией, повысить их потенциал для выявления коррумпированной практики. Это, например, могло бы, в частности, означать их участие в работе Координационного Совета по борьбе с коррупцией и Антикоррупционного Бюро, а также их обязательство разрабатывать внутренние стратегии борьбы с коррупцией, принятие правил для обмена информацией и взаимодействия с правоохранительными органами, и проведение совместного профессионального обучения вместе с Антикоррупционным Бюро.

Создание государственных органов на основе высоких этических норм и принципов, а также проведение тщательных расследований и судебных преследований - это трудная задача. Борьба с коррупцией одновременно во всех государственных органах очень трудно. Сосредоточение усилий на отдельных органах и учреждениях, возможно, наиболее подверженных коррупции, может продемонстрировать возможность позитивных изменений. Подобные направленные меры должны включать пересмотр нормативно-правовой и организационной базы этих органов, практики их функциональной деятельности с целью выявления и минимизации факторов, благоприятствующих атмосфере коррупции (например, за счет ограничения возможностей для произвольного принятия решений государственными служащими, укрепления системы внутреннего контроля, введения мер предупреждения коррупции, набора и продвижения новых сотрудников на основе прозрачных процедур, совершенствования системы измерения и отчетности о достигнутых улучшениях). Существующие органы борьбы с коррупцией должны своим примером возглавить данный процесс.

Конкретные рекомендации

1. Проанализировать и обновить антикоррупционную политику с целью продемонстрировать политическую волю, мобилизовать гражданское общество и привлечь все слои общества к участию, определить приоритеты и сфокусировать их на конкретные меры по реализации политики. Важно также пересмотреть существующее антикоррупционное законодательство.
2. Укрепить существующий Координационный Совет по борьбе с коррупцией, в состав которого должны входить лица с высокой моральной и этической репутацией, включая представителей общественности и соответствующих исполнительных (административных, финансовых, правоохранительных и следственных) органов, а также Парламента и гражданского общества (например, представители неправительственных организаций, академических кругов, уважаемых профессионалов).
3. Создать специализированное антикоррупционное агентство с полномочиями по выявлению, расследованию и судебному преследованию правонарушений коррупции, включая те из них, которые были совершены должностными лицами высокого уровня. В структурном отношении указанный орган мог бы быть связан с Антикоррупционным Бюро или с Генеральной прокуратурой, но в обоих случаях ему должна быть предоставлена достаточная независимость. Важно, чтобы данный орган имел в своем составе отделы правоприменения, расследования (например, лучшие сотрудники существующих органов борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией в структуре МВД могли бы быть направлены на работу в таком органе) и преследования, и чтобы его возглавляло лицо с полномочиями прокурора. Кроме работы над конкретными делами о коррупции высокого уровня, одной из основных задач этого органа должно стать усиление межведомственного

сотрудничества между правоохранительными органами, службой безопасности и органами финансового контроля в процессе расследования фактов коррупции (например, за счет принятия четких рекомендаций в отношении отчетности и обмена информацией, внедрения подходов «работы в одной команде» при проведении сложных расследований).

4. *Принять рекомендации, направленные на усиление взаимодействия, обмена информацией и ресурсами между органами, отвечающими за борьбу с организованной преступностью, и антикоррупционными органами.*

II) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

Общая оценка

Уголовный Кодекс Грузии включает основные уголовные преступления, связанные с коррупцией, в том числе активный (Ст. 339) и пассивный (Ст. 338 и 340) подкуп должностных лиц государственных органов страны, злоупотребление должностными полномочиями, отмыwanie «грязных» денег, коррупцию в частном секторе.

Хотя для истолкования и исполнения этих юридических документов необходимо больше информации, представляется, что определения преступлений взяточничества не соответствуют международным стандартам (таким 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). Например, предмет взяточничества ограничивается материальными благами и не распространяется на неденежные и нематериальные блага. Предложения или обещания взятки и подстрекательство к совершению взятки криминализованы только как попытка и содействие, и оказание помощи в совершении преступления. Представляется, что положения Уголовного Кодекса не распространяются на подкуп в пользу третьих лиц; отсутствует криминализация «торговли влиянием».

Уголовный Кодекс предусматривает жесткие наказания, включая тюремное заключение сроком до 15 лет (за тяжкие преступления), исправительные работы и штрафы. Вместе с тем за основную форму активного взяточничества предусмотрено довольно мягкое наказание – штраф или тюремное заключение до 2 лет; следовательно, срок исковой давности составляет лишь 2 года, а этого недостаточно, учитывая скрытую природу коррупции. Определенное беспокойство представляет также тот факт, что Ст. 340, которая объявляет уголовным правонарушением получение незаконных подарков (форма пассивного подкупа), предусматривая очень мягкие наказания (штрафы), может быть также необоснованно применена в серьезных случаях пассивного подкупа.

Уголовный Кодекс также определяет, что суд освобождает от уголовной ответственности лицо, обвиняемое в активном взяточничестве, которое пообещало или дало взятку под давлением государственного должностного лица, при условии, что указанный взяткодатель сообщил об этом правоохранительному органу до того как было выявлено данное преступление.

Уголовный Кодекс не дает определения категорий государственных должностных лиц, которым может быть инкриминировано преступление коррупции; при этом подкуп должностных лиц иностранных государств или международных организаций не криминализован. Отмыwanie денег криминализовано в качестве отдельного правонарушения в Уголовном Кодексе, и недавно создан Отдел финансовой разведки.

Конфискация имущества запрещена Конституцией Грузии, что отрицательно отражается на конфискации доходов, полученных преступным путем (Грузия называет это «процедурной

конфискацией»), что делает эту конфискацию практически нереализуемой; как следствие, конфискация доходов от взятки не производится.

Существующее законодательство не предусматривает уголовную ответственность юридических лиц, и в настоящее время юридические лица не несут административной или гражданской ответственности по делам, связанным с коррупцией.

Конкретные рекомендации

5. *Пересмотреть существующую систему дисциплинарных, административных и уголовных правонарушений коррупции, гармонизировать и прояснить взаимоотношения между правонарушениями, определенными Уголовным Кодексом и другими законодательными актами.*
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 взаимоотношение между инкриминированием пассивного взяточничества (Ст. 339) и получением запрещенных подарков (Ст. 340). Рассмотреть возможность ужесточения наказания за активное взяточничество и увеличить срок исковой давности за все коррупционные преступления.*
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.*
8. *Ввести криминализацию подкупа должностных лиц правительств иностранных государств или международных организаций либо за счет расширения определения «должностного лица» или путем введения отдельных уголовных правонарушений в Уголовный кодекс.*
9. *Рассмотреть необходимость внесения изменений в Уголовный Кодекс с тем, чтобы меры по конфискации доходов от коррупции были обязательны ко всем коррупционным преступлениям и преступлениям, связанным с коррупцией. Обеспечить возможность системы конфискации проводить конфискацию доходов, полученных в результате коррупции, или имущества, стоимость которого соответствует этим доходам, или соразмерные ей денежные санкции, и что возможна конфискация у третьих лиц. Рассмотреть временные меры, чтобы повысить эффективность и оперативность процедуры идентификации и изъятия доходов, полученных в результате коррупции, на этапах уголовного расследования и преследования. Рассмотреть возможность проверки, и, при необходимости, изъятия ценной собственности, происхождение которой не имеет объяснения.*
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 Совет Европы и ОЭСР), необходимо рассмотреть возможность введения в свою законодательную систему эффективную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения.*

11. Принять четкие, простые и прозрачные правила отмены иммунитета и ограничить количество категорий лиц, пользующихся иммунитетом (например, кандидаты в депутаты Парламента) или охват иммунитета для некоторых категорий лиц (например, в сфере правосудия), чтобы обеспечить его ограниченное применение к действиям, совершенным при исполнении служебных обязанностей.
12. Обеспечить эффективную международную юридическую взаимную помощь при расследовании и преследовании и коррупционных дел.

III) ПРОЗРАЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Общее замечание

Информация, которая была в распоряжении по этому разделу, недостаточна для того, чтобы обеспечить глубокую оценку. В связи с этим, представлялось возможным сформулировать лишь некоторое число конкретных рекомендаций по выборочным разделам. Для завершения работы над окончательным Докладом, группа экспертов будет работать вместе с Грузией для обеспечения необходимой информации.

Конкретные рекомендации

13. Необходимо введение системы принятия на и продвижения по службе на основе профессиональных достоинств.
14. Подготовить и широко распространить комплексные и практические руководства для должностных лиц государственных органов на темы коррупции, конфликта интересов, этических стандартов, наказаний и донесения (сигнализирования) о коррупции. Рассмотреть необходимость разработки и распространения специализированных Кодексов Поведения для государственных должностных лиц.
15. Укрепить Бюро государственной службы для улучшения соблюдения правовых требований на государственной службе в целом. Бюро государственной службы, если оно активно поддерживало профессиональные и правовые стандарты на государственной службе, должно быть наделено полномочиями по исполнению законодательства, в частности, при помощи мер дисциплинарного воздействия.
16. Обеспечить более эффективное исполнение Закона о конфликте интересов и коррупции. Рассмотреть необходимость укрепления существующего органа, который проводит мониторинг исполнения данного Закона, и предоставить этому органу полномочия проводить проверку правильности поданных деклараций активов. Все декларации об активах должны быть открыты для общественности.
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 органы прокуратуры, начать внутреннюю кампанию повышения осведомленности государственных служащих об указанных мерах; принять (базовые) положения о защите свидетелей или лиц, «сигнализирующих» о нарушениях.
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.

19. 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.
20. Пересмотреть Налоговый Кодекс для того, чтобы упростить возможность соблюдения его положений и в разумных пределах ограничить произвольность в принятии решений налоговых чиновников.
21. Обеспечить необходимые условия для эффективной работы Отдела финансовой разведки Грузии, а также обеспечить необходимые ресурсы и обучение сотрудникам этого Отдела.