



ORGANISATION FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET  
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

**Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии**

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

Второй раунд мониторинга

**Грузия**

Отчет о проделанной работе

Представлен Грузией к 10<sup>ой</sup> Мониторинговой встрече 28 – 30 сентября 2011 г.

## **ОТЧЕТ О ВЫПОЛНЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ**

### **ГРУЗИЯ**

Правительство Грузии стремится поддерживать и развивать усилия по борьбе с коррупцией посредством включения в этот процесс всех ключевых заинтересованных сторон и следования целям государственной политики в этой области, сформулированным в Стратегии и Плана действий, разработанных в соответствии с рекомендациями международных организаций. Последние годы были отмечены принятием государственных политических документов по борьбе с коррупцией: Национальной стратегии и комплексного Плана действий по борьбе с коррупцией, которые затрагивают конкретные потенциально коррупциогенные сферы, а также ставят целью реализацию мер по предупреждению коррупции. В 2010 г. были реализованы проекты по внедрению системы электронных государственных закупок, подачи деклараций об имуществе он-лайн, электронного бюджетирования, электронного Казначейства и проведения электронных аукционов. Кроме того, были проведены реформы в сфере приватизации, оптимизирован и упрощен порядок лицензирования, принят новый Налоговый кодекс и создан институт Уполномоченного по правам предпринимателей. В 2011 г. в гг. Батуми и Рустави начали функционировать Центры по предоставлению государственных услуг – не имеющие аналогов учреждения, функция которых заключается в беспрепятственном, свободном от коррупции и эффективном предоставлении государственных услуг населению.

#### **Развитие законодательной базы**

##### **Уголовный кодекс Грузии**

В соответствии с рекомендацией 2.3., устанавливающей необходимость расширения круга субъектов преступлений в сфере взяточничества и приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами, были разработаны изменения и дополнения в Уголовный кодекс Грузии. В соответствии с этими новеллами, субъектами преступлений в сфере взяточничества отныне являются члены и сотрудники временных комиссий Парламента страны, избранные должностные (физические) лица, а также иностранные представители арбитража и других судебных органов, которые исполняют соответствующие функции на основании законодательства иностранного государства. Кроме того, было упразднено требование двойной криминализации преступлений, совершаемых гражданами Грузии за рубежом, а соответствующая юрисдикция расширена и отныне охватывает и граждан зарубежных государств, которые исполняют должностные функции для Грузии и совершают преступления на территории зарубежного государства.

В соответствии с указанным выше проектом изменений и дополнений, были также усовершенствованы требования к освобождению лица от уголовной ответственности, наступающей в случае совершения им (ею) преступлений в сфере взяточничества. Согласно указанным правовым новеллам, лицо освобождается от уголовной ответственности в случае, если имело место вымогательство его (ее) собственности и он (она) добровольно сообщил(а) об этом органу, ведущему криминальное расследование прежде, чем указанный орган самостоятельно узнал об этом факте.

Указанные изменения и дополнения будут направлены в Парламент Грузии к концу сентября 2011 г.

### **Законодательство Грузии о государственной службе**

Бюро государственной службы Грузии были разработаны изменения и дополнения в Закон о государственной службе. Они включают обязательное обучение впервые поступающих на государственную службу лиц по вопросам, связанным с коррупцией. После их вступления в силу данные изменения и дополнения станут важной законодательной основой для повышения осведомленности новичков на государственной службе о порождаемых коррупцией рисках и, как следствие, предупреждения коррупции в государственном секторе.

Кроме того, изменения и дополнения в Закон о государственной службе включают: (1) внесение новой главы о Кодексе поведения официальных должностных лиц, разработанный на основе Примерного кодекса поведения государственных должностных лиц Комитета Министров Совета Европы; (2) установление обязанности для всех государственных служащих сообщать своему руководителю о любых свидетельствах или обоснованных подозрениях о незаконных действиях, включая коррупцию, а также сообщать правоохранительным органам об указанных действиях в случае, если указанный руководитель не реагирует должным образом на переданную ему информацию или когда у государственного служащего нет подобного рода руководителя.

### **Новый Налоговый кодекс Грузии.**

Новый налоговый кодекс Грузии вступил в силу в январе 2011 г. Цель его принятия состоит в гармонизации законодательства Грузии с передовой международной практикой в области налоговой политики и требованиями директив ЕС. Новый налоговый кодекс предусматривает упрощенные процедуры, четко установленные правила и существенную минимизацию возможностей двоякого толкования его положений. Новый налоговый кодекс Грузии унифицирует положения ранее действовавших Налогового и Таможенного кодексов и содержит ряд важных новелл, которые заключаются в создании института Уполномоченного по правам предпринимателей, который ответственен за обеспечение прав и законных интересов налогоплательщиков и более эффективные взаимоотношения между государством и частным сектором.

### **Национальная стратегия и план действий по борьбе с коррупцией**

Совет по борьбе с коррупцией утвердил годовой отчет по реализации Плана действий по борьбе с коррупцией за 2010 г. и отчет по реализации Плана действий по борьбе с коррупцией за первое полугодие 2011 г. Указанные отчеты содержат подробную информацию о деятельности в рамках реализации Плана действий по борьбе с коррупцией. Оба отчета размещены на сайте Министерства юстиции Грузии. Кроме того, Совет принял решение отразить в Плана действий рекомендации, изложенные в 3-ем раунде анализа GRECO.

### **Реформа системы государственных закупок**

В целях снижения коррупциогенных рисков к концу 2010 г. была существенно реформирована система государственных закупок. В результате была внедрена Единая электронная система государственных закупок ([www.prrcurement.gov.ge](http://www.prrcurement.gov.ge)). В настоящее время все тендерные процедуры реализуются в электронной форме. Е-госзакупки позволили снизить затраты на участие в тендерах, обеспечили прозрачность в использовании бюджетных средств, справедливый и беспристрастный процесс анализа тендерных заявок, прямой доступ ко всей информации относительно госзакупок и повысили уровень конкуренции. Согласно данным статистики, в период с 1 декабря 2010 г. по 29 июня 2011 г. были размещены 17980 объявлений о проведении электронных тендеров. Приблизительный объем госзакупок, совершаемых посредством проведения электронных тендеров составил 754 007 610 лари; при этом экономия бюджетных средств составила 106 386 279 лари (14,11% от вышеуказанной суммы).

### **Реформа государственной службы**

«Революция роз» дала серьезный толчок к комплексной реформе государственной службы. В противовес прежде распространенной практике фаворитизма, кумовства и коррупционных соглашений персонал министерств и ведомств в настоящее время принимается на работу на основании прозрачных конкурсных процедур. Постепенно внедряются новые методики управления персоналом. Изменения и дополнения в законодательство позволили внедрить упрощенную практику приема на работу в органы государственной власти. Конкурсы на замещение должностей на государственной службе объявляются в электронной форме, а сроки подачи заявок на участие в них и процесса отбора соискателей на конкурсной основе были сокращены.

Реформирование и развитие системы государственной службы – один из главных приоритетов в повестке дня Правительства Грузии. Бюро государственной службы определило основные направления и секторальные планы развития для целей дальнейшей реализации реформы, которая зиждется на широких исследованиях международного опыта и практики, анализа текущей ситуации, экспертных рекомендациях и политических консультациях.

Основными целями реализации реформы государственной службы являются:

- разработка гибкого законодательства;

- Создание соответствующих институциональных механизмов и развитие эффективных систем и практики в сфере управления кадровыми ресурсами;

- внедрение проектов в сфере электронного правительства;
- сохранение фундаментальных принципов подотчетности, этической направленности и прозрачности.

#### **Декларирование имущества он-лайн.**

В 2010 г. была внедрена Единая система он-лайн декларирования имущества должностных лиц как элемент реформы по борьбе с коррупцией в правительственных органах ([www.declaration.ge](http://www.declaration.ge)). В результате реализации этого проекта в настоящее время государственные должностные лица заполняют декларации в электронной форме, а у граждан появилась возможность ознакомиться с этой информацией он-лайн. Следует отметить, что практика декларирования имущества он-лайн в настоящее время реализована лишь в нескольких странах мира.

#### **Реформа сферы административных услуг**

В настоящее время устранены все бюрократические барьеры, препятствующие быстрой и эффективной реализации предоставления административных услуг. Внедрен и широко реализуется принцип «единого окна». Эти изменения сделали услуги простыми, ориентированными на потребителя, экономящими время, свободными от коррупции и повысили их ценность.

В этой связи особого упоминания заслуживают упрощенные процедуры регистрации бизнеса и собственности, выдачи паспортов, предоставления нотариальных услуг населению.

#### **Центры по предоставлению государственных услуг**

В 2011 г. в гг. Батуми и Рустави начали функционировать центры по предоставлению государственных услуг - уникальный проект по предоставлению указанных услуг, подразумевающий концептуальную унификацию услуг, оказываемых различными государственными органами в рамках единого центра. Список ведомств, принимающих участие в реализации этого проекта, включает: Службу регистрации актов гражданского состояния, Национальное агентство государственной регистрации, Национальную архивную службу, Национальное бюро правопорядка, Нотариальную палату Грузии, филиал Законодательного бюллетеня и Свод законов Грузии. Данная новелла устраняет коррупциогенные риски в сфере предоставления госуслуг, которая была одной из наиболее коррумпированных в системе государственной службы Грузии. Деятельность Центров по предоставлению государственных услуг основана на принципе «единого окна для многих ведомств» и обеспечивает упрощенный доступ населения к госуслугам. В настоящее время планируется открытие подобного центра в гг. Кутаисии и Мestia, а затем – и в г. Тбилиси.

#### **Повышение осведомленности**

В 2010-2011 г. Правительство Грузии уделяло большое внимание прозрачности реализуемых реформ и повышению уровня осведомленности населения. Информация о новых инициативах и процессе реформ в области борьбы с коррупцией доступна на постоянной основе в различных средствах массовой информации, включая, например, информацию о криминальном преследовании должностных лиц за преступления, связанные с коррупцией, заседания Совета по борьбе с коррупцией и т.п.

Подробная информация о национальной политике по борьбе с коррупцией, а также информация о Совете по борьбе с коррупцией, его заседаниях и т.п. размещается на вебсайте Министерства юстиции Грузии, который регулярно обновляется для отражения всех соответствующих мероприятий и мер, реализуемых в указанной сфере. Протоколы заседаний Совета по борьбе с коррупцией, утверждаемые им отчеты, Национальная стратегия и План действий по борьбе с коррупцией, а также прочие соответствующие документы также размещаются на указанном вебсайте. Кроме того, советы на местах под эгидой Совета по реформе криминальной юстиции периодически обеспечивают предоставление информации населению посредством докладов о реформах и вызовах им, в том числе и в сфере борьбы с коррупцией.

### **Образовательная практика**

Правительство Грузии рассматривает проблему укрепления морального облика в государственном секторе и образовательную практику для сотрудников правительственных и местных органов власти как одну из важнейших своих задач. В этих целях в мае 2011 г. был проведен курс занятий **по обеспечению доступа к публичной информации для представителей различных министерств и ведомств**, предусматривающий формирование умений и навыков реагирования на запросы о предоставлении информации. В ходе проведения занятий обсуждались положения законодательства, регулирующие практику свободного доступа к информации, порядок и практика ответов на запросы о предоставлении информации; предметом занятий также стало совершенствование общей практики в отношении ответов на запросы о предоставлении информации, а также вопросы, связанные с опубликованием информации в отношении деятельности государственных органов по их собственной инициативе, создания и реализации реестра информации о государственных органах и их деятельности.

Еще один цикл образовательных занятий был проведен в течение года для представителей местных властей Грузии **по вопросу укрепления морального облика совместно с Программой НАТО «Партнерство во имя мира»**. С начала работы указанной программы в ней приняли участие 14 представителей правительственных ведомств Грузии. Занятия в рамках этой программы в основном концентрировались на стратегиях по снижению уровня коррупции и укреплению морально-этических принципов в государственном секторе, включая систему Министерства обороны. Тематика занятий включала следующие вопросы: коррупция и моральный облик, принципы правового государства, личное поведение, управление финансами и коррупция.

Кроме того, в ноябре 2010 г. были проведены обучающие занятия на тему **«Повышение потенциала сотрудников налоговой службы в части распознавания преступлений коррупционного характера»**. Эти занятия были организованы Советом Европы совместно с Налоговой службой Грузии для сотрудников последней. Цель их состояла в оказании содействия Грузии в повышении осведомленности сотрудников Налоговой службы о различного рода технике взяточничества, а также в вооружении их инструментами для распознавания и выявления случаев взяточничества среди зарубежных должностных лиц и дачи взяток им на территории Грузии.

### **Международные рейтинги**

Успешная реализация Грузией политики по искоренению коррупции подтверждается исследованиями ведущих международных организаций – такими, например, как **«Барометр коррупции «Трансперенси Интернешнл»**.

Согласно данным последнего:

- за последние 12 месяцев только 3% населения Грузии были вынуждены давать взятки - один из самых низких показателей среди стран, охваченных данным исследованием;

- 78% респондентов в Грузии указывают, что уровень коррупции за последние три года «снизился значительно» или «снизился», - самый высокий процент среди всех стран, охваченных данным исследованием;

- только 9% респондентов утверждают, что коррупция в Грузии за последние три года выросла,- самый низкий процент среди всех стран, охваченных данным исследованием;

- 77% респондентов утверждают, что Правительство Грузии «эффективно» или «исключительно эффективно» борется с коррупцией, - самый высокий процент среди всех стран, охваченных данным исследованием.

Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР) совместно с Мировым Банком реализовал в 2010 г. значительный по объему проект по опросу домохозяйств и физических лиц в странах Центральной и Восточной Европы и Балтии, СНГ, а также в Монголии, известный как «Жизнь в переходный период-II»<sup>1</sup> (первое подобное исследование было проведено в 2006 г.). В ходе его проведения в 34 странах региона были обследованы 39 тыс. домохозяйств на предмет оценки отношения населения, его благосостояния и влияния на них экономических и политических изменений. Исследование представило яркие свидетельства того, как глобальный экономический кризис и его последствия повлияли на жизнь населения.

Динамика снижения уровня коррупции за последнее время была особенно впечатляющей – 78% населения Грузии - самый высокий процент среди всех стран, охваченных данным исследованием,- полагают, что за последние четыре года уровень коррупции снизился, и лишь 9%

---

<sup>1</sup> Life in Transition, after the crisis, EBRD, June 2011

склонны утверждать, что он вырос, что в сумме дает разницу между этими двумя группами в 69%. По сравнению с респондентами других стран региона грузинские в наименьшей степени склонны верить, что в отношениях с учреждениями государственного сектора используются взятки. Более того, уровень восприятия коррупции в Грузии сопоставим с соответствующим средним показателем в странах Европы. Как и в других странах с переходной экономикой, отдельные случаи взимания платежей за услуги в большей степени характерны для отрасли государственного здравоохранения, хотя по стандартам указанного региона даже в этом секторе уровень взяточничества исключительно низок.

В 2010 г. Грузия была признана **самой реформаторской страной мира** за последние 10 лет. За четыре года страна совершила беспрецедентный скачок в страновом индексе привлекательности для ведения бизнеса – на 111 пунктов – со 112-ого на 11-ое место в мире. Существенно снизилась административная нагрузка на бизнес, а также уменьшились экономические стимулы к коррупции. Недавно Грузия стала 12-ой **в Рейтинге ведения бизнеса** за 2010 г., улучшив свой рейтинг сразу на 5 пунктов по сравнению с 2009 г. В частности, Грузия стала 5-ой в мире по скорости процедуры открытия нового бизнеса, сразу вслед за такими ведущими в этом отношении странами, как Новая Зеландия, Канада, Австралия и Сингапур.

### **Исследования и цифры**

Искоренение коррупции в государственном секторе остается приоритетом национальной политики. Как свидетельствует статистика, в 2010 г.: (1) было начато расследование по 146 случаям получения взятки, 43 случаям дачи взятки, 7 случаям торговли влиянием и 32 случаям коммерческого подкупа; (2) 149 лиц подверглись уголовному преследованию за получение взятки, 87- за дачу взятки, 3- за торговлю влиянием, 4- за коммерческий подкуп; (3) 117 человек были осуждены за получение взятки, 67- за дачу взятки, 3- за торговлю влиянием, 7- за коммерческий подкуп.

**Национальное исследование в области преступности и безопасности Грузии<sup>2</sup>** продемонстрировало беспрецедентные результаты в отношении снижения уровня коррупции в стране за последние 5 лет: коррупция более не является проблемным явлением для граждан Грузии. Только 2,2% (66 из 3000 охваченных исследованием граждан) указали коррупцию как главный вызов в сфере преступности и лишь 2,9% (83 из 3000 опрошенных) поставили ее на второе место в списке вызывающих наибольшую озабоченность преступлений.

---

<sup>2</sup> Georgia Crime and Security Survey, 2011. GORBI (Georgian Opinion Research Business International) Tbilisi, Georgia