



Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой  
Директорат ОЭСР по финансам и предпринимательству  
2, rue André Pascal  
F-75775 Paris Cedex 16 (France)  
Тел.: (+33-1) 45249106, факс: (+33-1) 44306307  
Эл. почта: [Anti-Corruption.Network@oecd.org](mailto:Anti-Corruption.Network@oecd.org)  
<http://www.anticorruptionnet.org>

---

**Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для  
Армении, Азербайджана, Грузии,  
Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Украины**

**ГРУЗИЯ**

**ДОКЛАД О ДЕЙСТВИЯХ ПО РЕАЛИЗАЦИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ**

*Подготовлен Правительством Грузии  
для третьей обзорной встречи, 13-14 декабря 2004 г., ОЭСР, Париж*

## ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

В ходе 5-ой ежегодной встречи Сети по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой, в сентябре 2003 г. в Стамбуле (Турция), Армения, Азербайджан, Грузия, Российская Федерация, Таджикистан и Украина на политическом уровне одобрили новый региональный План действий по борьбе с коррупцией; Кыргызстан присоединился к этой инициативе в ноябре 2003 г. Одновременно была создана Совещательная группа, которая призвана оказывать общее руководство реализации Плана действий. Секретариат Сети, расположенный в Отделе по борьбе с коррупцией ОЭСР поддерживает реализацию Стамбульского плана действий.

В сентябре 2003 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание аналитического этапа Стамбульского плана действий. Этот этап включает проведение анализа законодательно-правовой и институциональной базы для борьбы с коррупцией в странах-участницах Плана действий. В этом контексте, страны-участницы согласились подготовить доклады о состоянии законодательно-правовой и институциональной базы для борьбы с коррупцией и предоставить их для международного обзора. Для оказания помощи странам при составлении докладов, Секретариат подготовил Руководство.

Обзоры Грузии, Таджикистана и Украины были проведены на первой обзорной встрече в январе 2004 г.; обзоры Армении и Азербайджана прошли на второй обзорной встрече в июне 2004 г.; на этой встрече Грузия также представила свой обновленный доклад. Рекомендации, принятые в ходе обзорных встреч, доступны на сайте Сети [www.anticorruptionnet.org](http://www.anticorruptionnet.org). Кыргызстан пройдет обзор на третьей встрече в декабре 2004 г.

В июне 2004 г. Совещательная группа согласилась, что официальный обзор выполнения рекомендаций будет организован в 2006-2007 гг. Группа также согласилась организовать регулярный мониторинг национальных действий, направленных на выполнение рекомендаций, в период до официального обзора.

Мониторинг будет основан на докладах стран Стамбульского плана действий об их национальных действиях по реализации рекомендаций. Первый раунд мониторинга был организован в июне 2004 г., результаты были обобщены в отчете, доступном на сайте Сети. Для совершенствования процедуры мониторинга, Совещательная группа согласилась, что доклады должны следовать единому формату, предложенному Секретариатом. Доклады будут представлены для обсуждения на встречах Совещательной группы каждые 6 месяцев, и будут открыты для общественности. Участие общественности в мониторинге будет приветствоваться.

## ИНСТРУКЦИИ ПО СОСТАВЛЕНИЮ ДОКЛАДОВ

Грузии предлагается представить краткое описание национальных действий, проведенных для реализации рекомендаций, после их принятия в январе 2004 г., и с учетом приложения, принятого в июне 2004 г. Грузии предлагается представить информацию по каждой “конкретной рекомендации” пункт за пунктом. Если по какому-либо пункту действий проведено не было, необходимо ясно указать “нет действий”.

Информация, представленная в докладе должна быть краткой и ясной, не более одного параграфа на каждый пункт рекомендаций. Копии соответствующих документов, демонстрирующих действия, необходимо приложить к данному докладу, при наличии.

В докладе необходимо представить дополнительную информацию о других действиях по борьбе с коррупцией, которые были осуществлены в Грузии, и которые не содержатся в рекомендациях, но были охвачены Руководством по составлению национальных докладов для обзоров, а также любую другую информацию, которая, по мнению Грузии, имеет отношение к мониторингу.

Национальные доклады необходимо представить в Секретариат на английском или русском языках до 26 ноября 2004 г. Национальные делегации смогут представить доклады на совместной обзорной встрече и встрече Совещательной группы в декабре 2004 г.

## ФОРМАТ

### I) НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

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.

#### Национальные действия по реализации:

Доклад о новой антикоррупционной стратегии Грузии, разработанной Департаментом по координации антикоррупционной политики Совета по национальной безопасности Грузии при активном участии неправительственных организаций, был принят Правительством Грузии и одобрен на встрече стран-доноров и Всемирного банка, проходившей в Женеве в июне. В настоящее время при участии представителей неправительственных организаций и экспертов Всемирного банка ведется работа по разработке антикоррупционной стратегии Грузии и плана конкретных действий. Этот документ должен быть готов к весне 2005 года.

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).

#### Национальные действия по реализации:

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).

#### Национальные действия по реализации:

Во исполнение данной рекомендации, приказом Генерального прокурора Грузии от 10 октября 2003 года было создано Специальное подразделение по уголовному преследованию в делах о легализации незаконных доходов как структурное подразделение в системе Генеральной прокуратуры.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Грузии №31-М от 8 июня 2004 года, следственные подразделения Министерств финансов, внутренних дел и государственной

безопасности должны обеспечить незамедлительную передачу на рассмотрение дел, указанных в Положениях о Специальном подразделении по уголовному преследованию в делах о легализации незаконных доходов.

Помимо вышеуказанного, комиссии парламента Грузии, Контрольная палата Грузии и Служба финансового мониторинга, созданная при Национальном банке на основании Закона Грузии "О предотвращении легализации незаконных доходов", предоставляют Подразделению информацию и необходимые материалы.

Специальное подразделение с помощью специалистов самостоятельно или через поручения соответствующим службам выявляет факты преступлений, реагирует на сообщения, полученные из средств массовой информации, от граждан и из других источников, принимает соответствующие уголовные дела от следственных органов и возбуждает уголовное расследование.

Компетенция данного Подразделения определена статьей 2 и предусматривает принятие необходимых мер по пресечению фактов легализации незаконных доходов и других правонарушений – взяточничества, получения запрещенных законом подарков, присвоения и растраты чужого имущества, злоупотребления и превышения должностных полномочий, незаконной производственной деятельности, коммерческого подкупа, неуплаты налогов, сокрытия доходов и других умышленных преступлений – совершенных действующими или бывшими государственными служащими.

За последние 6 месяцев прокуроры данного Подразделения приняли участие в расследовании различных уголовных дел, совершенных рядом должностных лиц. Среди них уголовные дела, возбужденные против бывшего начальника Железнодорожного управления Грузии, бывшего генерального директора Национальной комиссии по регулированию энергетическим сектором Грузии, бывшего начальника Налогового управления, бывшего начальника Инспекции крупных налогоплательщиков, директора Таможенного управления и генерального директора одной из крупнейших телекоммуникационных компаний.

Дела, расследуемые вышеупомянутым Специальным подразделением, передаются в суд и рассматриваются судьями, специально назначенными Председателем Верховного суда. Дела рассматриваются в максимально короткие сроки.

Специальное подразделение также участвовало в процессе реформирования прокуратуры. В частности, сотрудники Подразделения принимали участие в разработке поправок в основной закон Грузии о Генеральной прокуратуре, в Уголовно-процессуальный кодекс Грузии и ряд других нормативных актов.

В Специальное подразделение входят 16 должностных лиц – 11 следователей и 5 технических работников (включая двоих специалистов – по финансам и программированию).

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

#### Национальные действия по реализации:

Каждые шесть месяцев каждый правоохранительный орган представляет статистические данные относительно уголовных правонарушений в Государственное управление по статистике, которое ежемесячно публикует эти сведения в Статистическом бюллетене, а также размещает их на своем сайте в Интернете ([www.statistics.ge](http://www.statistics.ge)). Кроме того, каждый выявленный случай причастности высокопоставленных чиновников в преступную деятельность, связанную с коррупцией, широко освещается различными средствами массовой информации.

## **II) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ**

1. Ускорить принятие и реализацию проектов законодательных актов, которые направлены на гармонизацию уголовного законодательства в области борьбы с коррупцией с соответствующими международными стандартами, 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.

Национальные действия по реализации:

По данным рекомендациям новые сведения отсутствуют.

2. Внести поправки в инкриминирующие положение о коррупционных правонарушениях в соответствии с международными нормами. В частности, предусмотреть включение как материальных, так и нематериальных преимуществ в качестве неправомερных благ и полностью охватить явление взяточничества через посредников.

Национальные действия по реализации:

Руководство Грузии при тесном сотрудничестве с НПО выполнило большую часть рекомендаций GRECO, что было подтверждено в ходе 21-го пленарного заседания в Страсбурге.

3. Предпринять шаги для увеличения фактического срока давности в делах о коррупции и рассмотреть возможность ужесточения наказания за активное взяточничество.

Национальные действия по реализации:

4. Предусмотреть уголовную ответственность за взяточничество в отношении должностных лиц иностранных государств и международных организаций путем расширения понятия «должностное лицо», либо предусмотрев уголовную ответственность за данное нарушение в качестве отдельной статьи Уголовного кодекса.

Национальные действия по реализации:

5. Разработать процедуры и четкие критерии лишения судей статуса неприкосновенности.

Национальные действия по реализации:

6. Внести поправки в законодательство о конфискации доходов от преступления в соответствии с международными стандартами (как Конвенция Совета Европы об отмыивании, поиске, изъятии и конфискации доходов, полученных преступным путем). Внести предложение о поправке в Уголовный кодекс, согласно которой такая мера, как «конфискация доходов» была бы в обязательном порядке применима ко всем коррупционным преступлениям и правонарушениям, связанным с коррупцией. Обеспечить режим конфискации, допускающий конфискацию доходов от коррупции или имущества, стоимость которого соответствует таким доходам, либо применение эквивалентных денежных санкций. Пересмотреть промежуточные

меры по выявлению и изъятию доходов от коррупции на стадии уголовного расследования и обвинения для обеспечения их эффективности и действенности.

Национальные действия по реализации:

Недавно введенные правила конфискации доходов от преступной деятельности реализуются Специальным подразделением Генеральной прокуратуры Грузии. Деятельность Подразделения находится под непосредственным контролем Генерального прокурора. Все дела, связанные с необходимостью конфискации имущества, рассматриваемые в суде, освещаются средствами массовой информации. Обвиняемым предоставлены все предусмотренные законом права для доказательства законности происхождения их имущества в ходе судебного разбирательства лично или через своих представителей (адвокатов).

7. Признавая, что ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения является международной нормой, включенной во все международные правовые документы о борьбе с коррупцией, Грузии необходимо с помощью организаций, имеющих опыт применения концепции ответственности юридических лиц (таких как ОЭСР и Совет Европы), рассмотреть возможности включения в свою правовую систему действенной и эффективной ответственности юридических лиц за коррупцию.

Национальные действия по реализации:

8. Признавая возможное существование тесной взаимосвязи между организованной преступностью и коррупцией, изучить эти взаимосвязи, возможно, при помощи организаций, имеющих опыт борьбы против этих двух форм преступной деятельности.

Национальные действия по реализации:

### **III) ПРОЗРАЧНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ**

9. Укрепить механизм набора и продвижения гражданских служащих, повышая значимость критериев объективной оценки и личных заслуг и максимально ограничивая возможности вынесения произвольных решений.

Национальные действия по реализации:

**I.** Согласно законодательству Грузии, порядок набора на гражданскую службу регулируется Законом Грузии о гражданской службе. Статьей 29 данного Закона предусматривается, что назначение на должности происходит с учетом результатов конкурса. Решение об объявлении конкурса принимается руководителем соответствующего государственного учреждения или органа местного самоуправления. Конкурсы объявляются публично, а условие их проведения публикуются в газете. Претенденты могут подавать заявки на участие в течение двух недель с момента опубликования объявления о конкурсе.

Согласно статье 33 Закона, конкурсная аттестационная комиссия отвечает за оценку кандидатов на соответствие требованиям конкретной вакансии. Эта комиссия состоит из представителей профсоюзов и независимых экспертов. Согласно этому же Закону, комиссия имеет право

предлагать кандидатов на вакантную должность. В случае выбора кандидата председатель конкурсной аттестационной комиссии, а в его отсутствие – другой уполномоченный представитель комиссии, письменно уведомляют каждого кандидата о принятом решении не позднее двух дней после того, как решение было вынесено.

Согласно статье 30 Закона Грузии о гражданской службе, следующие вакантные должности могут заполняться посредством прямого назначения:

1. Должностные лица, назначаемые или избираемые президентом или парламентом Грузии;
2. Заместители министров, помощники и советники министров;
3. Временно исполняющие обязанности должностные лица;
4. Должностные лица, исполняющие обязанности на вакантной должности, назначение на которую впоследствии будет осуществлено через конкурсный отбор;
5. Должности, занимаемые вследствие служебного повышения;
6. Кадровый резерв.

В пункте 2 статьи 11 того же Закона говорится, что Закон Грузии о гражданской службе не применяется к судьям, прокурорам и офицерам полиции. Их отбор и назначение на вакантные должности регулируется отдельным законом.

Правила назначения или избрания судей регулируются Конституцией Грузии, Основным законом Грузии о судах общей юрисдикции и Основным законом Грузии о Верховном суде Грузии. Кандидат на должность судьи должен соответствовать следующим требованиям:

1. Быть гражданином Грузии;
2. Быть дееспособным;
3. Возраст старше 30 лет;
4. Иметь высшее юридическое образование;
5. Стаж работы по данной специальности не менее пяти лет;
6. Знание государственного языка;
7. Выдержать экзамен на квалификацию (действующие, а также бывшие члены Конституционного суда освобождаются от необходимости сдавать экзамен на подтверждение квалификации судьи. Президент Грузии может предлагать парламенту кандидата на должность судьи Верховного суда, который не проходил экзамен на квалификацию, но имеет репутацию известного специалиста в области права).

Лица, имеющие судимость, а также отстраненные от должности судьи за нарушение служебной дисциплины, занятие должности или осуществление деятельности, несовместимой со статусом судьи, не могут быть назначены на должность судьи. В районных (в городах), областных и верховных судах Абхазии и Аджарии непрохождение в назначенный срок специальной подготовки также является основанием для отказа от назначения лица на должность судьи.

Кандидаты на должность судьи районных (в городах), областных и верховных судов Абхазии и Аджарии могут назначаться на конкурсной основе. Конкурс проводится Верховным советом по юстиции Грузии.

Кандидат на должность судьи выбирается на основании результатов квалификационного экзамена, деловой и моральной репутации, профессионального опыта и состояния здоровья.

Верховный совет Грузии по юстиции представляет выбранного кандидата президенту Грузии, который издает указ о его назначении на должность судьи. Кандидат, назначенный на должность судьи, может приступать к исполнению своих служебных обязанностей только после прохождения специальной подготовки.

Назначение судей районных (в городах) судов, функционирующих на территории Автономной Республики Абхазии и Автономной Республики Аджарии, осуществляется с письменного согласия представительных органов данных республик.

Председатель и члены Верховного суда выбираются парламентом Грузии по представлению президента Грузии на срок 10 лет.

Правила назначения прокурора или следователя Прокуратуры предусмотрены Конституцией Грузии и Основным законом Грузии о Прокуратуре. Согласно данному Закону, кандидаты на должность прокурора или следователя прокуратуры должны соответствовать следующим требованиям:

1. Быть гражданином Грузии;
2. Иметь высшее юридическое образование;

3. Знание государственного языка;

4. Пройти стажировку в органах прокуратуры от шести месяцев до года.

*Кандидаты, отвечающие одному из следующих критериев, освобождаются от обязанности проходить стажировку в органах прокуратуры:*

*a) имеющие опыт работы в качестве судьи, следователя или адвоката не менее года;*

*b) имеющие ученую степень в области права;*

*c) прошедшие квалификационный экзамен на должность судьи;*

*d) имеющие стаж работы в данной области не менее трех лет.*

5. Пройти квалификационный экзамен. Генеральный прокурор Грузии, прокуроры Автономной Республики Абхазии и Автономной Республики Аджарии, а также лица, прошедшие квалификационный экзамен на должность судьи или имеющие ученую степень в области права, освобождаются от обязанности сдавать квалификационный экзамен.

6. Принести присягу офицера Прокуратуры, подразумевающую, что служебные и моральные качества, а также состояние здоровья этого офицера позволяют ему выполнять возложенные на него полномочия.

На службу в органах Прокуратуры не допускаются :

*a) лица, имеющие судимость;*

*b) лица, страдающие пристрастием к алкоголю, наркотикам, токсическим веществам, имеющие психически или другие серьезные хронические заболевания;*

*c) лица, признанные судом недееспособными или имеющими ограниченную дееспособность;*

*d) лица, освобожденные с предыдущих мест работы по дискредитирующим основаниям.*

## **II.**

Парламент Грузии рассматривает новый Налоговый кодекс. Этот кодекс предусматривает упрощение процедур, является понятным, сокращает число налогов и ограничивает возможность произвольных действий со стороны должностных лиц налоговых служб.

10. Проанализировать систему контроля над собственностью госслужащих для выявления любых возможных лазеек и разработать предложения по ликвидации этих лазеек. Рассмотреть возможность усиления ответственности (не только дисциплинарной) государственных служащих за невыполнение требования декларирования доходов, имущества и обязательств. Рассмотреть возможность публичного раскрытия деклараций определенных категорий госслужащих.

Национальные действия по реализации:

11. Принять единые Кодексы этики или Кодексы поведения государственных служащих, разработанных на основе международных стандартов (например, типовой кодекс поведения государственных служащих Совета Европы), и специальные кодексы поведения для служащих некоторых профессий, которые особенно подвержены коррупции, такие как полиция, служащие налоговой службы, бухгалтеры, и т.д. Кроме того, подготовить и широко распространить всеобъемлющее практическое руководство для государственных служащих по вопросам коррупции, конфликта интересов, этических норм, санкций и информирования о фактах коррупции.

Национальные действия по реализации:



12. Учредить государственный орган контроля над исполнением законодательно-нормативных актов в сфере гражданской службы, в особенности правил в отношении конфликта интересов. При необходимости установить обязательные правила, непосредственно направленные на разрешение конфликтов интересов в гражданской службе.

Национальные действия по реализации:

13. Принять меры для защиты служащих госучреждений от дисциплинарных воздействий и преследования за сообщение в правоохранительные органы или прокуратуру о подозрительных явлениях внутри их учреждений, а также организовать внутреннюю кампанию по повышению осведомленности о данных мерах среди гражданских служащих. Принять правила защиты «информаторов».

Национальные действия по реализации:

14. Установить и следовать четким правилам раскрытия (предоставления доступа к информации) и прозрачности расходования средств из государственного бюджета. Рассмотреть возможность повышения прозрачности государственных закупок и в области кредитных соглашений с международными финансовыми учреждениями.

Национальные действия по реализации:

15. Принять законодательные акты, полностью соответствующие международным нормам в области борьбы с отмыванием денег, в частности, криминализации отмывания доходов от любой серьезной преступной деятельности (включая коррупцию). Учредить подразделение финансовой разведки.

Национальные действия по реализации:

Принятие нового Налогового кодекса может быть расценено как существенный шаг в сторону либерализации условий предпринимательской деятельности.

16. Стимулировать участие неправительственных организаций в решении задач общественной политики и продолжить усилия по недопущению препятствий для регистрации НПО и их практической деятельности.

Национальные действия по реализации:

17. Пересмотреть законодательство о доступе к информации, с тем чтобы более четко определить процедуры и механизмы для обеспечения доступа к информации, и обеспечить, разумное ограничение произвольных действий должностных лиц.

Национальные действия по реализации:

#### **IV) ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ**

Просьба представить дополнительную информацию о других действиях по борьбе с коррупцией, которые были осуществлены в Грузии, и которые не содержатся в рекомендациях, но были охвачены Руководством по составлению национальных докладов для обзоров, а также любую другую информацию, которая, по мнению Грузии, имеет отношение к мониторингу.

Просьба представить существующие индикаторы и статистические данные об уровне коррупции в вашей стране и об эффективности мер по борьбе с коррупцией (например, индикаторы Всемирного Банка, ЕБРР, Трансперенси Интернэшнл, другие имеющиеся индикаторы, статистические данные правоприменительных органов, оценки тенденций, анализ отраслей т.п., любые другие данные или индикаторы).