

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ
ПРОГРАММЫ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ В
РЕГИОНЕ ЮЖНОГО КАВКАЗА**

РЕЗЮМЕ

НОЯБРЬ 2009

ЯПОНСКОЕ АГЕНТСТВО МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

GLOBAL LINK MANAGEMENT, INC.

ECC
JR
09-017

The views expressed in this paper are those of the commissioned company and do not necessarily represent the official position of JICA.

Резюме руководства

Содействие надлежащему управлению как институциональная система

Обзор донорской поддержки надлежащего управления

Теория надлежащего управления и иностранного содействия надлежащему управлению возникла в начале 1990-х преимущественно в странах ДАС (Development Assistance Committee – Комитета содействия развитию) и Всемирного Банка. Ниже указаны три главных фактора, приводящих к изменению моделей развития и сдвигу в парадигме: (1) пересмотр деятельности по оказанию помощи, (2) изменения международных политических систем, и (3) усталость доноров от оказания помощи. Политика перестройки, проводимая ВБ и МВФ в течение 80-х для продвижения рыночной экономики, оказалась безуспешной в отношении макроэкономического восстановления, не привела к улучшению уровня жизни в ряде африканских стран ввиду уязвимости государственного сектора, и вызвала стагнацию экономики. Урок, вынесенный из этого горького опыта, показал, что прозрачность и верховенство закона при принятии политических решений намного важнее правильной политики и являются предварительным условием и требованием развития. В начале 90-ых страны бывшего СССР произвели быстрый сдвиг в сторону рыночной экономики, однако без формирования необходимой институциональной базы, в правительствах возникло замешательство, сопровождаемое такими явлениями, как коррупция. Подчеркивалось значение усовершенствования надлежащего управления и обеспечения «надлежащей судебной, регуляторной и антикоррупционной системы», вместе с тем пришло понимание того, что без учета вопросов управления достичь развития невозможно.

Изменения в международной политике также выдвинули вопросы управления на первый план. Окончание холодной войны стало поворотным пунктом перехода от игнорирования незападных политических систем к возобновлению внимания к ним. Были созданы лучшие системы помощи с выработкой приоритетов в областях, где эта помощь была наиболее необходима. В результате доноры, особенно те, что из NORDIC (страны северо-западной Европы и Скандинавии), стали ратовать за важность поддержки либерализации/демократии, защиты прав человека, парламентской демократии и рыночной экономики, как инструмента для преодоления нищеты, устойчивого развития и социальной справедливости. Надлежащее управление было убедительной концепцией, хорошим решением всех вопросов.

Можно также указать на «усталость доноров от оказания помощи» в ходе 1990-ых. В 80-ых гг. считалось, что «приоритетом является экономическое и социальное развитие страны-донора», а не «оказание помощи», и при анализе результатов и эффективности помощи довольно часто поднимался вопрос о том «а срабатывает ли помощь на самом деле?». Надлежащее управление считалось инструментом для эффективного использования денежных средств, направляемых в качестве помощи для усовершенствования государственной администрации, правовой системы и ограничения коррупции, которое стимулирует, таким образом, человеческое и социальное развитие, лежащее в основе демократии.

Международное сообщество признает, что вопросы управления связаны со слабым развитием развивающихся стран и являются решающим фактором и предусловием развития. Более того, управление, которое влияет на политику, экономику, общество и культуру, считается важным для повышения эффективности помощи. В настоящее время доноры обеспечивают следующие 6 областей содействия надлежащему управлению: (1) становление либеральной демократии; (2) верховенство закона; (3) формирование гражданского общества; (4) повышение уровня доверия и уверенности в правительстве; (5) ограничение коррупции, и (6) гражданский контроль.

Доноры переправили политику помощи в русло надлежащего управления, недвусмысленно выразив значение поддержки надлежащего управления в развивающихся странах, в следующих заявлениях:

- «Надлежащее управление является, по-видимому, самым важным фактором для искоренения бедности и стимулирования развития» Кофи Анан, Генеральный секретарь ООН (1997-2006);
- «Демократическое управление создает среду для достижения MDGs (United Nations Millennium Development Goals – Цели развития тысячелетия ООН), а также для сокращения бедности. Следовательно, для достижения MDGs, в центре внимания должно быть надлежащее управление», UNDP;
- «Эффективное и надлежащее управление является предварительным условием развития. Достигнут консенсус о том, что надлежащее управление, демократия и уважение к правам человека являются столпами сотрудничества с Евросоюзом в области развития. Демократическое управление и сокращение бедности являются двумя сторонами одной медали» (Евросоюз).

Поддержка надлежащего управления со стороны международного сообщества приобретает все большую важность, и нет сомнения, что надлежащее управление

является признанной областью иностранной помощи, несмотря на наличие следующих спорных пунктов:

- Трудно доказать, что поддержка в области создания правового поля и государственного административного управления способствуют развитию, если правительство не гарантирует его осуществимость и применимость (принудительное исполнение).
- Нет обязательной связи между экономическим ростом, социальным развитием и надлежащим управлением.
- Все еще трудно различить страны, которые достигли (или не достигли) устойчивого роста, основанного на различиях в надлежащем управлении. Более того, ход надлежащего управления на каждой стадии роста и развития следует еще обсудить.
- Развивающиеся страны должны активизировать дискуссии о политике надлежащего управления. Вопросы прав человека и коррупции следует также понимать в контексте ценностей и культуры развивающихся стран, поскольку существует длительная традиция и практика, исходящая из их собственной политической культуры.
- Решение о том, может ли данная страна усовершенствовать надлежащее управление, или нет, не является просто вопросом институционального становления, оно также основано на структуре и характеристиках страны.
- Краткосрочный перенос западных политических и социальных систем в развивающиеся страны – сомнителен.

Ниже указаны некоторые проблемы и вызовы, возникающие при стимулировании эффективности помощи в области поддержки надлежащего управления:

- Дублирование и отсутствие равновесия проектов надлежащего управления, вызванное предвзятостью донорской поддержки, ориентирующейся на собственные преимущества и выгоды.
- При всей очевидной необходимости тесной связи политического и демократического управления с индивидуальными правами, оно становится эффективным только в случае гарантированности экономических и социальных прав.
- Измерить достижения поддержки надлежащего управления в числах и индексах чрезвычайно трудно. Например, одной из целей поддержки мер по борьбе с коррупцией является усовершенствование нравственности гражданских служащих – достижение, которое очень трудно измерить.

- При оказании помощи развивающимся странам следует избегать применения всех компонентов надлежащего управления в качестве инструмента.
- Поскольку надлежащее управление охватывает целый ряд областей, большинство проектов оказания помощи подпадают под схему надлежащего управления. Поэтому очевидно, что эффективность помощи трудно оценить путем выбора специфических элементов управления, как таковых.

Оценка донорами содействия надлежащему управлению и будущего направления

В настоящем разделе обсуждается оценка донорами содействия управлению и будущие направления содействия. В 2006 г. Евросоюз представил доклад об оценке содействия управлению, содержащий текущие вопросы и анализ, а также рекомендации относительно предстоящего содействия управлению. Доклад содержал шесть результатов и четыре рекомендации¹:

Основное заключение о содействии управлению со стороны Евросоюза:

- (1) Учитывая внутреннюю потребность в усовершенствовании управления, Евросоюз сделал правильный выбор, поставив упор на управлении во главе своей политической повестки и приоритетов сотрудничества.
- (2) Евросоюз существенно продвинулся в вопросах управления, в частности, при определении того, что является самым эффективным подходом к устойчивому усовершенствованию.
- (3) Евросоюз способствует достижению целей общего и специфического регионального управления, но его воздействие на системные изменения точно не известно.
- (4) Роль Евросоюза как агента положительных изменений все еще следует уточнить.
- (5) Существует большой разрыв между определенной центром политикой и ее фактическим осуществлением на практике.
- (6) Эффективным действиям Евросоюза в области управления мешают системные (институциональные) ограничения.

Рекомендации Евросоюза о содействии управлению

- (1) Синергическое укрепление трех тесно взаимосвязанных столпов существующей структуры Евросоюза для поддержки управления (политического, развития, способности реагирования/отклика на институциональное развитие).

¹ ЕС (2006), Тематическая оценка поддержки надлежащего управления со стороны ЕС, Окончательный доклад, т. 1, Оценка Европейской комиссии.

- (2) В большом разнообразии региональных контекстов для правильного обращения с политикой поддержки управления ЕС необходимо укрепление способности политического реагирования.
- (3) Усовершенствование способности реагирования/отклика на развитие должно помочь Евросоюзу наилучшим образом адресовать вопросы «что» предоставить и «как» предоставить существенное, эффективное и производительное управление.
- (4) Усовершенствование способности институционального отклика путем создания благоприятной институциональной среды для предоставления эффективной поддержки управления.

Данные Тематическая оценка поддержки надлежащего управления со стороны ЕС, 2006 г.

Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития предлагает следующую стратегию и программу систематического осуществления поддержки надлежащего управления².

- Осуществлять стратегию управления на разных уровнях, включая комбинацию следующих уровней: (1) макро, мезо и микроуровней, (2) местного, национального и регионального уровней, (3) политического, административного уровней и гражданского общества, и (4) судебного и законодательного уровней.
- Утвердить индекс управления, проанализировать политическую структуру и произвести мониторинг воздействия, который включает социокультурные факторы и неформальные учреждения.
- Усовершенствовать предоставление консультативных услуг и профиль советников.
- Укрепить гармонизацию доноров при поддержке управления.
- Установить объединенное фондирование для поддержки реформ, инициированных донором.

Азиатский Банк Развития (АБР) производит оценку управления и рисков по проектам и странам. Как бы то ни было, отчеты подразумевают, что оценка не используется полностью. Несмотря на то, что управление и планы борьбы с коррупцией имеют существенное значение для усовершенствования типа управления в развивающихся странах вообще, сообщается также что (1) планы

² На основании внутреннего документа, полученного GTZ (Gesellschaft für Technischen Zusammenarbeit).

чрезмерно амбициозны, (2) собственность в АБР – рассеяна, и (3) недостаток фондирования препятствует его спокойному осуществлению³.

В дополнение, определены следующие обстоятельства:

- Значительное число специалистов в области управления. К примеру, в GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - Немецкое общество технического сотрудничества) имеется более 40 специалистов, в DFID (UK Department for International Development) – более 200, USAID – более 350 в штаб-квартире и представительствах, основной задачей которых, однако, является борьба с коррупцией, управление государственными ресурсами, помощь правовой системе, бюджетное управление, децентрализация, и пр., а не управление вообще.
- Создание возможностей в персонале донора. Осуществление подготовительных программ по управлению для государственных чиновников и гражданского общества, однако, количество семинаров, проводимых для персонала донора и местного штата минимально.
- Необходимость пересмотра донором поддержки управления. Доноры признают значение всестороннего пересмотра политики управления и поддержки, осуществляемой ими в прошлом.
- Донорский подход к гражданскому обществу. Доноры склоняются к деятельности комиссий по гражданскому обществу и дистанцируются от правительства в таких областях поддержки, требующих деликатного обхождения, как борьба с коррупцией, права человека и т. д.

Обзор методов оценки управления

В целом оценка управления преследует две цели - диагностирование стратегических систем и – идентификация вопросов управления в развивающихся странах. В настоящее время международно-признанного общего инструмента оценки не выработано, поскольку элементы управления состоят из комплексных факторов и цели каждого показателя – различны. В 2009 г. OECD/DAC (Organization for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee) проанализировал использование и подходы доноров к оценке управления и сообщил о следующем:

³ АБР (2006) Второй план управления и борьбы с коррупцией, АБР.

Десять данных, полученных от оценки управления

- (1) У индивидуальных доноров имеется сильное побуждение произвести собственную оценку.
- (2) Образцы скоординированной оценки встречаются редко.
- (3) Существует множество определений управления и множество инструментов оценки. Обзор выявил существование 45 общих методологий, многие из которых частично совпадают.
- (4) Имеется ограниченный, но растущий интерес доноров к помощи странам-партнерам в области диагностирования их вызовов в вопросах управления.
- (5) Доноров мало волнует единый, унифицированный инструмент оценки, однако они заинтересованы в том, чтобы найти правильную методику, подходящую для различных целей.
- (6) Имеются большие возможности для совместной донорской работы и дальнейшей гармонизации в области оценки.
- (7) Прозрачность является главной заботой, и раскрытие результатов должно быть заранее осторожно адресовано.
- (8) Совместные оценки обладают потенциалом усовершенствовать согласованность донорского отклика на коррупцию и слабое управление.
- (9) 2008 Accra Agenda for Action (AAA) может послужить новым стимулом для осуществления высококачественной оценки управления, для получения информации о дальнейших действиях по предсказуемости помощи, использованию систем страны и развитию ее потенциала.
- (10) До настоящего времени доминирующей единицей анализа доноров было «национальное государство», намного меньше внимания уделялось международным факторам, влияющим на качество управления на уровне страны.

Данные OECD/DAC GOVNET 2009 г.

Поскольку поддержка надлежащего управления в развивающихся странах становится более целенаправленной, при моделировании международно-согласованных и утвержденных методов оценки управления важно понять уровень управления и посоветовать подходящую политику, а также лучше оценить практику оказания помощи.

2. Донорская поддержка надлежащего управления в странах переходного периода

Надлежащее управление и донорская поддержка в переходный период

В настоящем разделе система надлежащего управления в Грузии, Армении и Азербайджане проанализирована путем использования индикатора управления, разработанного Институтом Всемирного Банка (WBI). Кроме того, осуществлены

наблюдения за донорской помощью в этих странах ⁴. Ниже представлены характеристики управления, встречающиеся в регионах повсеместно.

- Из 8 регионов самый низкий уровень управления обнаружен в бывшем СССР, за которым следуют страны, расположенные южнее Сахары, Южная Азия, Ближний Восток/ Северная Африка.
- В Восточной Европе уровень соблюдения законности и политической стабильности ниже.
- Уровень качества государственного регулирования и ограничения коррупции ниже в Юго-восточной Азии.
- Уровень «гласа народа», подотчетности и политической стабильности ниже на Ближнем Востоке/ Северной Африке и в Юго-восточной Азии.
- Уровень эффективности правительства, качества государственного регулирования и законности ниже в Африке южнее Сахары.
- Самый низкий уровень управления обнаружен на территории бывшего СССР. Среди уровней управления наиболее низок уровень борьбы с коррупцией, за которым следует верховенство закона, «глас народа» и подотчетность.

Индекс управления по регионам

Элементы управления	OESD	Восточн. Азия	Южная Азия	Африка под Сахарой	Ближн. Восток и Сев. Африка	Лат. Америка	Бывший СССР	Вост. Европа и Прибалтика	Карибск. бассейн	Среднее
1. Голос и подотчетность	91	49	28	33	24	52	21	64	68	48
2. Политическая стабильность	81	60	19	34	36	37	33	55	67	47
3. Эффективность правительства	89	48	37	27	45	44	27	62	68	50
4. Качество регулирования	91	45	31	28	45	46	30	68	65	50
5. Верховенство закона	90	55	38	28	50	34	21	54	64	48
6. Ограничение коррупции	91	45	34	31	51	44	21	57	68	49
В среднем (%)	89	50	31	30	42	43	26	60	66	49

(Данные:) Индикатор управления WBI

⁴ WBI (2009) Индикаторы управления (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>). Индикаторы управления рассматривают управление страны в политическом, экономическом и институциональном аспектах и выводят индекс управления по стране через «глас народа» и подотчетность (политическую стабильность, эффективность правительства, качество государственного регулирования, верховенство закона, и ограничение коррупции).

В развивающихся странах и странах переходного периода уровень взяточничества при старте предпринимательской деятельности чрезвычайно высок из-за того, чтобы избежать хлопот с требуемой правительством документацией и лицензиями. Указанное относится к качеству эффективности правительства и государственного регулирования. Приведенный ниже график предпринимательской активности, опубликованный Всемирным Банком и Международной финансовой корпорацией (IFC) указывает, какое место занимает среда предпринимательской деятельности по странам. Присуждение места основано на 10 элементах, связанных с предпринимательством, включая учреждение бизнеса, наем рабочих, регистрацию имущества, получение кредита, защиту инвесторов и пр.

предпринимательской деятельности по странам. Присуждение места основано на 10 элементах, связанных с предпринимательством, включая учреждение бизнеса, наем рабочих, регистрацию имущества, получение кредита, защиту инвесторов и пр.

Предпринимательство Среда Место (в основном на материале стран бывшего СССР)

Название	Легкость предпри мательств а	Учрежден и бизне са	Получен. разреше ния на строи тельство	Наем работни ков	Регистра ция иму щества	Получени е креди тов	Защита инвесторо в	Уплата налогов	Внешняя торговля	Меры принужде ния к бизнесу	Закрытие контракта
Сингапур	1	4	2	1	16	4	2	5	1	13	2
США	4	8	25	1	12	4	5	61	18	8	15
СК	5	16	16	35	23	2	10	16	16	23	9
Грузия	11	5	7	9	2	30	41	64	30	41	95
Япония	15	91	45	40	54	15	16	123	17	20	1
Азербайджан	38	17	158	33	9	15	20	108	177	26	84
Киргизия	41	14	40	47	19	15	12	156	154	54	140
Армения	43	21	72	62	5	43	93	153	102	62	49
Казахстан	63	82	143	38	31	43	57	52	182	34	54
Турция	73	56	133	145	36	71	57	75	67	27	121
Китай	89	151	180	140	32	61	93	130	44	18	65
Россия	120	106	182	109	45	87	93	103	162	19	92
Узбекистан	150	92	142	95	133	135	119	178	174	44	125
Таджикистан	152	143	177	143	78	167	73	162	179	39	100
Центральная Африка	183	159	147	144	138	135	132	179	181	171	183

(Данные: ВБ Предпринимательская деятельность 2010)

Состояние надлежащего управления на Южном Кавказе

Настоящий раздел посвящен сравнительному исследованию надлежащего управления в регионе Южного Кавказа (Грузия, Армения, Азербайджан).

Сравнение ситуации с управлением в трех странах

Страна	Уровень управления
Уровень управления в трех странах с 1996 г.	Общий уровень управления в Грузии, Армении и Азербайджане с 1996 г. повысился. Самые высокие показатели у Грузии, а самые низкие – у Азербайджана. По элементам управления во всех трех странах на самом высоком уровне находится качество государственного регулирования, за ним следует эффективность правительства. В отличие от этого уровень влияния общественного мнения – самый низкий. Грузия достигла высокой степени ограничения коррупции, тогда как в Армении высокий уровень регуляторных достижений правительства.
Грузия	За исключением уровня политической стабильности Грузия достигла хороших результатов по всем прочим элементам управления. По положению на 2008 г. уровень качества государственного регулирования имеет самый высокий показатель управления, за которым следует уровень ограничения коррупции, тогда как уровень политической стабильности остается таким же с 1996 г. В 1996 г. Грузия находилась на самом низком уровне борьбы с коррупцией, но показала быстрые и значительные достижения в 2008 г. Более того, имеется существенное улучшение уровня качества государственного регулирования. По элементам управления Грузия на самом высоком уровне из трех стран за исключением политической стабильности.
Армения	В 1996 г. самым низким из элементов управления было качество государственного регулирования, которое значительно улучшилось и достигло наивысшего уровня в 2008 г. По сравнению с 1996 г. в 2008 г. были большие достижения в области государственного регулирования и эффективности правительства, в то время как изменения в области влияния общественного мнения и законности были минимальными. Некоторое улучшение наблюдается в ограничении коррупции. Хотя по сравнению с 1996 г. политическая стабильность находится на более низком уровне, по сравнению с Грузией и Азербайджаном ее индекс показывает самый высокий результат.
Азербайджан	По сравнению с Грузией и Арменией уровень управления в Азербайджане относительно низок. Хотя в 2008 г. он был ниже, чем в Грузии и Армении, уровень качества государственного регулирования был самым высоким. За ним следовал уровень эффективности правительства. Самый высокий показатель выявлен в качестве государственного регулирования, нет улучшений в сфере общественного мнения и ограничения коррупции с 1996 г.

Данные на основании индекса управления ВБ.

Прогресс надлежащего управления по тематическим областям

Область	Грузия	Армения	Азербайджан
Демократическое управление	Под сильным предводительством президента, с 2003 г. было сделано множество попыток реформирования управления. За	Слабое верховенство закона. При наличии законодательного поля для усовершенствования управления, отсутствует баланс между	Политику и экономику поддерживает высокий экономический рост. Слабые оппозиционные партии. Отсутствие баланса сил между

	исключением судебной реформы большинство реформ управления достигло положительных результатов. ВБ и МВФ назвали Грузию реформатором № 1	подотчетностью в политической системе и авторитарностью.	президентом и парламентом.
Коррупция	За последние 6 лет уровень коррупции резко понизился, понизилось также и общественное восприятие коррупции в правительстве. Размеры коррупции сократились путем институциональных, налоговых и регуляторных реформ одновременно с увеличением зарплаты гражданских служащих. С другой стороны все еще не искоренена коррупция в сфере государственных закупок, а также политическая коррупция.	Коррупция является серьезной помехой политического и экономического развития страны. По положению на октябрь 2009 г. стратегия борьбы с коррупцией, которую планировалось утвердить, все еще ждет своего часа. Опрос, проведенный в июле 2008 г. показал, что 98% населения уверены в коррумпированности политики.	Коррупция – самая большая национальная проблема. Система мониторинга слабая, особенно в условиях политического вмешательства в дела, связанные с коррупцией. Несмотря на учреждение в 2005 г. антикоррупционной комиссии, она не функционирует. Более того, политика и стратегия борьбы с коррупцией все еще не утверждена правительством. Фрустрация общества относительно борьбы правительства с коррупцией очень велика.
Роль гражданского общества	Возросшие возможности участия в законодательном процессе и политике правительства, так как правительство признает значение гражданского общества. Закон о свободе слова был принят в 2004 г. К видам деятельности, связанным с гражданским обществом применяются налоговые льготы. Правительство монополизировало прессу.	Постепенно становится более активной, но есть постоянная нехватка ресурсов и надежда на доноров. Несмотря на улучшение отношений с правительством, последнее не благоприятствует усиливающемуся голосу организаций гражданского общества (ОГО). В настоящее время зарегистрировано 3300 ОГО.	Проблема с регистрацией, налогами и ресурсами организаций гражданского общества. Правительство усилило давление на ОГО и на религиозные организации. Отсутствие изменений в правовой и политической среде. Правительство представило законопроект об ограничении деятельности ОГО в июне 2009 г., который, однако не удалось провести благодаря сильному противодействию международных доноров.
Выборный	Справедливый и	По сравнению с	За последние годы

процесс	прозрачный выборный процесс в течение последних 5 лет. Ревизия деятельности ЦИК, составление точного списка избирателей, прозрачное регулирование поддержки политических партий и агитации в СМИ (ТВ)	предыдущими выборами парламентские выборы 2007 г. показали улучшение. Указывается на сговор между политиками и бизнес-сектором. Все еще есть проблемы с бюллетенями и подсчетом голосов.	больших изменений в выборном процессе нет. Правительство приступает к подготовке нового закона о политических партиях.
Независимость в судебных органах	Судебная реформа все еще слаба, но в процессе. Общественное доверие к судам низкое.	Судебная реформа осуществлена в связи с поправками в Конституцию 2005 г. Учреждены Судебный департамент и Особый суд, усовершенствован Верховный суд. Независимость суда все еще под вопросом.	У судов значительная власть. Нерегуляторное осуществление судебных расследований и ограниченный доступ СМИ к громким судебным процессам

Содействие главных доноров надлежащему управлению в регионе Южного Кавказа

В состав активных доноров надлежащего управления на Южном Кавказе входят США, Германия, ВБ, ЕС и UNDP. Что касается сферы содействия, основными областями являются: (1) правовая реформа, (2) административная реформа, (3) децентрализация, (4) правовая система, (5) борьба с коррупцией, (6) гражданское общество, (7) выборы и (8) усиление потенциала гражданской службы. Координации и гармонизации в области донорской поддержки управления незаметно, особенно когда каждый донор полагается на свои силы. Обычным для главных доноров является упор на поддержку гражданского общества, прозрачность и подотчетность правительства, и продвижение децентрализации. Исследование выявило следующие факты:

- Повестка приоритетов правительства включает осуществление административной реформы и антикоррупционных программ.
- Нет связи между уровнем управления и экономическим ростом, уровнем безработицы и бедности. Для исследования управления требуется долгосрочный анализ.
- Несмотря на активную донорскую поддержку гражданского общества, большинство программ краткосрочные – от 3-х месяцев до 2-х лет, без какой-либо последующей работы или системы поддержки.

- Несмотря на важность повышения зарплаты гражданских служащих, его воздействие на уровень коррупции минимально.
- Общество все еще сохраняет унаследованную от прошлого культуру коррупции и снисходительно к практике взяточничества.
- Позиции гражданского общества все еще слабы, а его влияние на правительство - минимально.
- Учитывая исторические проблемы региона, осуществляемые донорами проекты регионального сотрудничества чрезвычайно чувствительны и трудны.

Факторы, влияющие на успешность реформ управления в Грузии

Усилия последних 6 лет, приложенные правительством при продвижении надлежащего управления в Грузии, принесли ряд положительных результатов. Приоритетом были реформы в области управления, борьбы с коррупцией, а также институциональные и налоговые реформы. Крутые меры включали освобождение всех полицейских для искоренения коррупции в полиции, институциональную реформу, проведенную путем слияния или упразднения министерств с 28 до 13, регуляторную реформу - путем отмены 90% государственных лицензий, и налоговую реформу, проведенную путем упрощения налоговой системы и уменьшения налоговых ставок. ВБ и МВФ оценили усилия правительства, назвав Грузию «Реформатором № 1».

Приоритетом правительства является реформирование государственного сектора и усиление системы борьбы с коррупцией, при этом средоточием являются следующие пять областей: борьба с коррупцией, правовое регуляторное поле, управление государственными финансами, административная реформа и децентрализация. Действующий кабинет в первую очередь стремится создать лучшую среду для предпринимательства и экономического развития, в этих целях проведено девять реформ.

Область реформы надлежащего управления и ее результаты

Сфера	Область реформы	Деятельность	Результат
Борьба с коррупцией	Реформа полиции,	Освобождение полицейских и набор	Резкое сокращение коррупции в полиции,

	реформа сектора образования и пр.	новых служащих посредством системы заслуг и обучения. Реформа поступления в университеты, учреждение школьных комитетов и пр.	в сфере образования и прочих государственных учреждениях
Институциональная реформа	Слияние государственных учреждений	Слияние и упразднение министерств с 28 до 13. Сокращение государственных служащих (со 120 тыс. наполовину) и повышение их зарплат	Ускорение государственных операций, усовершенствование взаимодействия и координации правительства
Налоговая реформа	Упрощение принципа налогообложения	Сокращение количества налогов и пересмотр налоговых ставок. Внедрение новой системы IT в налоговые операции	Увеличение налоговых поступлений и сокращение коррупционных рисков посредством новой системы IT (меньше общения между людьми)
Регуляторная реформа	Отмена и упрощение регулирования	Упразднение 90% лицензий с 909 до менее ста	Усовершенствование практики предпринимательства с сокращением размеров коррупции путем уменьшения возможностей для подпольного бизнеса. Сокращение бюджета и нагрузки гос. служащих
Приватизация	Осуществление приватизации	Приватизация в секторе телекоммуникации и энергетики	Пополнение государственного бюджета, увеличение числа прямых иностранных инвестиций и сокращение наемных гос. работников
Судебная реформа	Реформа уголовного суда, реформа судебной системы, пенитенциарная реформа	Изменения системы назначения судей, увеличение зарплаты судей, использование системы переговоров о заключении сделки о признании вины, усовершенствование пенитенциарной	Улучшение имиджа судей и повышение их зарплаты, система переподготовки и заслуг при назначении новых судей, увеличение количества переговоров о

		системы и осуществление «гладких» решений	заклучении сделки о признании вины, публичное раскрытие информации и модернизация исправительных учреждений
Децентрализация	Усиление органов местного самоуправления	Стимулирование прозрачности и подотчетности местных органов управления и улучшение их отношений с гражданами	Отмена системы прямого назначения губернаторов/ мэров президентом. Укрепление авторитета местного органа власти. Переход от прямых выборов к выборам через избранные общественностью советы.
Выборы	Справедливые и прозрачные выборы	Пересмотр состава ЦИКа и поддержка избирательной активности правительством и регистрационными службами	Прозрачность и подотчетность избирательного процесса
СМИ, гражданское общество	Закон о свободе слова, поддержка ОГО	Создание компаний общественного вещания, закон о защите гражданского общества и участие гражданского общества в вопросах государственной политики	СМИ защищены законом и создана лучшая среда для прессы, повышенный статус гражданского общества

Ниже указаны основные факторы успешности реформы управления.

Основные факторы, способствующие достижению надлежащего управления в Грузии

1. Сильное давление общественности и доноров для принятия реформы управления и антикоррупционных мер.
2. Сильное политическое стремление осуществить реформу управления.
3. Сильная общественная поддержка усилий правительства по реформе управления и борьбе с коррупцией.

4. Преданность молодого и энергичного кабинета министров, получивших образование на западе, делу реформирования управления.
5. Оперативное принятие решений и действия правительства, направленные на реформу управления.
6. Сильная поддержка реформы управления главными донорами в лице США и ЕС.
7. Приоритетность осуществления реформы управления в областях, имеющих самое решающее значение.
8. Слабые оппозиционные партии, в результате чего правящая партия становится твердой опорой реформаторской деятельности.
9. При осуществлении реформы управления легче «достучаться» до окружения.
10. Успешное взаимодействие компонента надлежащего управления со спонсируемыми донорами проектами.
11. Проведение реформы управления в соответствии с порядком, установленным донорами.
12. Проведение реформы управления путем подачи заявления о присоединении к НАТО.
13. Возросшее влияние гражданского общества и СМИ, поддержанное правительством.
14. Успешность реформы управления стимулирует дальнейший успех прочей реформаторской деятельности.
15. Относительно стабильный и благоприятный экономический рост, способствующий достижимости реформы управления.

С другой стороны осуществление реформы управления наталкивается на следующие сдерживающие факторы и систематические затруднения:

Негативные факторы при осуществлении реформы управления:

1. Уязвимость государственной системы при осуществлении государственной политики и реформ.
2. Дублирование поддерживаемых донорами проектов по причине отсутствия координации.

3. Недостатки системы набора штата и отсутствие у государственного аппарата, ответственного за вопросы управления, соответствующей квалификации и опыта.
4. Задержка во внедрении инициатив антикоррупционной реформы.
5. Отсутствие системы внутреннего аудита.
6. Задержка судебной реформы.
7. Затрудненность доступа к государственной информации.

Поддержка надлежащего управления в Грузии главными донорами

Надлежащее управление в Грузии активно поддерживается такими донорами, как США, Германия, Нидерланды, Швеция, ВБ, Еврокомиссия, Совет Европы и ООН. Поддержка в основном сконцентрирована на реформе государственного сектора, борьбе с коррупцией, судебной и правовой реформе, институциональной и регуляторной реформе, и на гражданском обществе. Поскольку проекты по управлению часто дублируют друг друга, некоторые доноры не могут охватить всю картину проектов управления.

Анализ надлежащего управления в регионе Южного Кавказа

Сравнение уровней управления Грузии, Армении и Азербайджана показывает, что Грузия выше по всем уровням и более активна в реформе управления. С другой стороны значительной разницы в объеме донорской поддержки и деятельности незаметно. Фактическая величина ODA (Official Development Assistance – Официальное содействие развитию) в ВВП в 2007 г. была одинаковой для Грузии и Армении. Отсюда можно заключить, что нет прямой связи между объемом донорской поддержки и уровнем управления в каждой стране. Нет также связи между уровнем управления и экономическим ростом, уровнем безработицы и уровнем бедности.

В таком случае, в чем же причина региональной разницы в уровне управления? Хотя результаты исследования выказывают сходства в отношении квалификации и качества чиновников государственного аппарата, идентифицировано 4 в значительной степени отличающихся фактора: (1) сильная политическая воля и лидерство в продвижении реформы управления и полная поддержка общественности, (2) оперативное принятие решений и быстрота действий, направленных на реформу управления, (3) возросший социальный статус гражданского общества, и (4) меры в отношении коррупции. Грузия

демонстрирует многообещающие результаты и более высокий уровень управления по сравнению с Арменией и Азербайджаном, странами, где эти факторы отсутствуют.

На примере Грузии можно заключить, что при продвижении надлежащего управления в Армении и Азербайджане внимание должно быть сосредоточено на четырех вышеуказанных факторах, поддерживая которые можно достичь быстрых результатов. Однако необходимо осознать, что беспрецедентный успех Грузии в усовершенствовании управления не имеет исключений не только в бывшем СССР, но и в мире и, следовательно, будет слишком трудно ожидать от Армении и Азербайджана достижения уровня управления Грузии в короткий срок. Размеры коррупции, отсутствие воли правительства к реформе управления и т. д. – типичные проблемы переходного периода и развивающихся стран, которые не могут быть решены сразу.

Потенциальное содействие надлежащему управлению в Грузии со стороны ЛСА

За прошедшие годы наибольшая поддержка надлежащему управлению в Грузии была оказана главными донорами, а в последнее время акцент и требование о принятии антикоррупционных мер, приватизации, дерегуляции и институциональной реформе несколько ослабли. Несмотря на это все, еще сохраняется большое число программ обучения государственного аппарата и гражданского общества, точный статус которых неизвестен. Учитывая нынешнюю ситуацию, потенциальная поддержка надлежащего управления может быть оказана Японским Агентством в той области деятельности, которая не будет дублировать или не будет совместимой с поддержкой прочих доноров. Подходя к вопросу с другой стороны, можно предложить, чтобы ЛСА обеспечила надлежащее управление в рамках фондируемого ею проекта, для того чтобы стимулировать прозрачность и подотчетность его выполнения и предотвратить коррупционную деятельность аппарата страны-партнера, ответственного за проект ЛСА. Выбор может пасть и на поддержку судебной реформы (типа правового образования, обучения судей и прокуроров, основанного на японском опыте, и т.д.), так как эта область, все еще считается недостижимой, и общественное доверие к ней находится на самом низком уровне.

Потенциальное содействие ЛСА надлежащему управлению в Армении и Азербайджане

Поддержка управления (включая демократическое институциональное строительство, административную реформу, поддержку правовой системы и т. д.) в Армении и Азербайджане все еще крайне необходима. Однако, как и в Грузии, учитывая, то количество проектов по поддержке управления, которое уже осуществлено другими донорами, желательно провести дальнейшее исследование текущего состояния донорской поддержки управления в обеих странах. Для того чтобы избежать дублирования и поддержки, в которой нет необходимости, нужен также диалог со странами-партнерами. Одним из направлений поддержки может быть стимулирование прозрачности и подотчетности правительства, борьба с коррупцией и поддержка гражданского общества. Поддержка управления посредством финансируемого Японским Агентством проекта может также стать одной из областей поддержки.

3. Замечания о менеджменте проекта, финансируемого JICA

Обзор механизмов коррупции в ходе осуществления проекта

В развивающихся странах убытки, нанесенные коррупцией при операциях правительства, считаются значительными. Коррупционные возможности финансируемых донорами проектов велики, особенно в крупномасштабных проектах, где система прозрачности и подотчетности слабее, что увеличивает коррупционные риски. Возможность коррупции повышается также при увеличении свободы действий гражданских служащих. Хотя в проектах ODA (типа проектов помощи по грантам), управляемых донорами, меньше коррупции, при передаче управления в руки развивающихся стран возможности увеличиваются.

Коррупция большей частью возникает в течение проектирования, матобеспечения, исполнения и финансового управления проекта. Поскольку характеристики коррупции очень разнообразны и сложны, почти невозможно охватить все ситуацию. Более того, чем больше в проекте контрактов, тем больше возможностей для коррупции. Нижеприведенная таблица описывает коррупционные возможности на стадии исполнения проекта.

Коррупционные возможности в ходе проектного цикла

Коррупционные возможности	
Проектирование	Преувеличенные физические требования и чрезмерное число компонентов проекта для увеличения потенциального дохода от коррупции (манипуляции с проектной документацией в пользу определенного поставщика, консультанта, подрядчика и прочих частных партнеров (предоставление вопросов о координации

	проектных фондов на усмотрение государственных чиновников (монополизация материального обеспечения и финансовых договоренностей таким образом, что менеджер проекта может переадресовать фонды (слабый механизм уклонения от коррупции при контроле, надзоре и рассмотрении жалоб; изменение сроков проекта в угоду заинтересованным кругам
Обеспечение	Манипуляции с предложениями на стадии тендера (выбор победителя тендера до подачи предложений (фиктивный процесс матобеспечения (модификация изменений без утверждения (фабрикация или замена тендерной документации (обман в проектной документации и спецификациях (качество и количество) (предоставление услуг с преднамеренным занижением качества
Исполнение проекта	Мошенничество в качестве или количестве (замена товарами низкого качества, отличными от требуемых по контракту услугами (мошенничество при предоставлении услуг (низкое качество консультантов, использование разных данных и пр.
Финансовое управление	Подделка инвойсов и других документов (изменение документов; переадресация фондов, выплата чрезмерных сумм

В середине 1990-ых главные доноры осознали значение практики предотвращения коррупции в собственных проектах и приняли различные институциональные меры борьбы с коррупцией. Эти усилия можно отнести к категории превентивных мер и мер принуждения, описанных в таблице ниже.

Меры предотвращения коррупции и принудительные меры при исполнении донорских проектов

Превентивные меры	Меры принуждения
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ясная политика и приверженность прозрачности и подотчетности ▪ Установление гарантий при матобеспечении и аудите ▪ обучение штатов донора и страны-партнера честности и этике ▪ Эффективный менеджмент проекта ▪ Включение гражданского общества в проект в качестве наблюдателей (для мониторинга проекта ▪ Публичное раскрытие проектной информации 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Создание механизма получения сообщений и жалоб о коррупции ▪ отчет о коррупции ▪ Утверждение санкций и системы наказаний

Несмотря на многочисленные усилия, направленные на стимулирование прозрачности и подотчетности при менеджменте донорских проектов, и введение донорами превентивных и принудительных мер, принудительные меры в настоящий момент менее действенны. Причины кроются в отсутствии координации между донором и страной-партнером, в стоимости расследования и в кадрах, а также в чувствительности данной страны к вмешательству в ее политику.

Антикоррупционная политика и усилия донорских организаций

Многие доноры признают, что борьба с коррупцией не является отдельной и независимой самоцелью, но составляет часть международных усилий по продвижению надлежащего управления и понижению уровня бедности. Коррупция воспринимается как характеристика плохого управления и является негативным фактором понижения уровня бедности и стимулирования долгосрочного развития. Прежняя убежденность доноров в том, что поддержка антикоррупционных мер является политическим вопросом и, следовательно, актом вмешательства, прошла. В этом смысле проблема борьбы с коррупцией в развивающихся странах является большим изменением в политике доноров. Настоящий раздел посвящен рассмотрению противокоррупционной политики и деятельности Всемирного Банка, Азиатского Банка Развития (АБР) и Европейского Банка Реконструкции и Развития (EBRD).

Всемирный Банк (ВБ)

После принятия в 1996 г. декларации о борьбе с коррупцией и до настоящего времени приложено множество усилий, включающих создание четкой политики и стратегии борьбы с коррупцией, осуществление исследований о коррупции и о ее предотвращении в рамках проектов, финансируемых ВБ, обучение персонала и пр. Банк создал Департамент институциональной честности, являющийся органом ВБ, расследующим обвинения в мошенничестве и коррупции в ходе поддерживаемой Банком деятельности, также как обвинений против персонала ВБ. Вплоть до 2008 г. было расследовано более 2800 случаев с применением санкций против более чем 350 фирм⁵. Начиная с 2003 г. Банк выбрал Индонезию, Камбоджу и Вьетнам в качестве пилотных стран борьбы с коррупцией. Одной из задач было включение плана действий по борьбе с коррупцией во все финансовые проекты Банка в трех указанных странах. План действий, составленный в сотрудничестве со странами-партнерами, это специфическая проектная документация, созданная для того,

⁵ Всемирный Банк (2009) Годовой отчет о честности, Финансовый год 2008, Департамент институциональной честности, ВБ

чтобы удостовериться, что при исполнении проекта количество коррупционных возможностей будет сведено к минимуму. Банк рекомендует включить в план следующие виды деятельности: (1) раскрытие проектной информации (сроки и доступную информацию), (2) прозрачность и участие (синхронизацию участия общественности и соблюдения прозрачности), (3) надзор гражданского общества (стимулирование прозрачности и подотчетности проекта посредством мониторинга, осуществляемого гражданским обществом), (4) систему рассмотрения жалоб (четкую схему рассмотрения жалоб), (5) политику подавления заговоров, и (6) санкции и средства правовой защиты (четкие санкции и меры против лиц, уличенных в актах коррупции).

Азиатский Банк Развития (АБР)

АБР уверен, что преодоление коррупции имеет решающее значение для усовершенствования надлежащего управления и предотвращения отрицательного воздействия инвестиций на стран-партнеров. Противокоррупционные усилия АБР сосредоточены на предотвращении мошенничества и коррупционной практики в рамках финансируемых им проектов. В июле 2006 г. АБР принял план действий по борьбе с коррупцией в ходе проектирования и выполнения проекта, который стал инструментом его управления проектом в области финансового менеджмента, обеспечения, регулирования и коррупционных рисков. Наряду с этим, были приняты меры к усовершенствованию квалификации персонала АБР в указанных областях и к укреплению менеджмента, внутренней проверки и систем балансировки проекта. Просмотр плана действий указывает на следующее: (1) оценка коррупционных рисков, включающая оценку специфического для данной страны управления и оценку рисков, используется не полностью, (2) установление множественного – двойственного партнерства в области финансового менеджмента и материального обеспечения является необходимостью, и (3) в области управления конкретным сектором и борьбы с коррупцией требуются гибкие и долгосрочные мероприятия институционального развития⁶.

ЕВРОПЕЙСКИЙ БАНК РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ ЕБРР

Стратегия ЕБРР охватывает предотвращение, отслеживание, исследование и санкцию, и, прежде чем принять решение об инвестиции, в первую очередь

⁶ АБР (2006) Второй план управления и действий по борьбе с коррупцией, АДБ (2006) усовершенствование управления и борьба с коррупцией: осуществление политики АБР в области управления и борьбы с коррупцией, Фев. с. 5.

полагается на свои жесткие упреждающие меры ante, в частности свои процедуры относительно благонадежности и добросовестности, с тем чтобы избежать коррупцию и мошенничество в своих операциях. Превентивные меры являются первой линией обороны против коррупции. ЕБРР затрагивает проблему коррупции в своих материалах путем поддержки стран в их попытке противостоять коррупции (внешняя поддержка), одновременно принимая меры внутри ЕБРР для соблюдения благонадежности (предотвращение изнутри) и путем гармонизации своей антикоррупционной деятельности через глобальное сотрудничество (международное сотрудничество). Активно проводятся мероприятия по предотвращению отмывания денег (семинары), нацеленные на страны-партнеры и персонал ЕБРР, но вместе с тем поощряется также корпоративное управление. Главный Офис по Стандартам занимается случаями мошенничества и коррупции, связанными с банком. Банк также установил этические стандарты, в соответствии с которыми весь персонал Банка, включая высокопоставленных чиновников и президента, должны участвовать в учебных программах, именуемых “Вопросы Благонадежности”. Антикоррупционная политика ЕБРР нацелена на улучшение организационной этики и предотвращение мошенничества и коррупции.

Возможности Коррупции и их Предотвращение в Проекте Финансового Управления и на этапе закупок

Этот раздел анализирует возможности коррупции и превентивные меры в течение этапа финансового менеджмента и закупок для проектов по оказанию помощи. Всемирный Банк, к примеру, предупреждает о возможностях коррупции в следующих случаях бухгалтерского учета и аудита.

- Несвоевременные аудиторские отчеты и административные письма
- Аудиторские отчеты и административные письма с отмеченной слабостью исполнения проекта
- Отсутствие последовательного механизма по отслеживанию и отчетности по коррупции
- Недостаточный интерес правительств к подтвержденным случаям коррупции или к информаторской деятельности, и отсутствие механизма отслеживания
- Неприятие фактической информации, документов и протоколов дискуссий, зафиксированных общественными, гражданскими и аудиторскими учреждениями.
- Недостаточная система по поддержке и защите наблюдателей
- Недостаточность аудиторского стандарта и системы, отсрочки в аудите, поверхностный и неадекватный аудит.
- Предоставление неправильного аудиторского отчета и задержка в предоставлении

Следующие случаи являются индикаторами мошенничества и коррупционной деятельности на уровне финансового менеджмента. Коррупция может быть предотвращена посредством раннего обнаружения и мер, принимаемых по решению связанных с этим вопросами.

- Изятие у подрядчика счет-фактур, которые не соответствуют количеству работ, указанных в свидетельстве об их завершении
- Сертификаты об окончании работ/отчеты, прилагаемые к счет-фактурам подрядчика, которые идентичны техническим спецификациям, имеющимся в контракте
- Слабый контроль за особыми счетами со стороны заемщика
- Счет-фактуры подрядчика по работам, объем которых превышает объем реально выполненных работ
- Выплаты, произведенные при отсутствии необходимых документов, подтверждающих выполнение контракта
- Невыполнение своевременных платежей по инвойсам
- Цены на предоставляемые товары и услуги, которые не отражают цены, реально установленные по контракту
- Инвойсы и документы грузоотправки, указывающие, что товары и услуги предоставлял поставщик, а не являющийся подрядчиком
- Контракты, допускающие вариации, не являющиеся частью документации, связанной с предложениями
- Выплаты, произведенные в пользу не подрядчика
- Выплаты подрядчикам, произведенные в "офшорные" зоны
- Неясное использование документов по финансовой информации.

Ключевые факторы в поощрении транспарентности и отчетности и предотвращении коррупции в финансовом менеджменте включают: возрастающее осознание вышеназванных проблем и раннее предотвращение посредством частого обмена информации со служащими стран-партнеров. Далее, укрепление системы закупок и аудита является ключевой превентивной мерой. Помимо этого, хорошим средством по гармонизации отношений между донорами является альтернативная мера, такая как: совместное определение формулировки проекта и установление его реализуемости, общее пользование отчетными докладами, аудиторскими стандартами (квалификация аудитора, TOP), результатами финансового анализа со стороны исполняющих агентств, финансовых и аудиторских отчетов, и создание совместных финансово-учетных пособий.

Гармонизация деятельности доноров в управлении проектом

Эффективность гармонизации и помощи в сфере хорошего управления может быть подытожена следующим образом. (1) Содействие и участие в международных договорах или конвенциях таких как борьба с отмыванием денег или по антикоррупционной деятельности, (2) Сотрудничество по предотвращению коррупционной практики в странах-партнерах посредством улучшения систем закупок, финансового менеджмента и аудита, и (3)увеличение фондов и расширение технического сотрудничества по поддержанию управленческой стратегии странами-партнерами. В 2005 была принята Парижская Декларация об Эффективности Помощи, которая установила четыре ключевые основания(собственность, выверка, гармонизация и управление результатов), к осуществлению которых должны приступить как доноры, так и страны-участницы с целью улучшения оказываемой помощи и увеличения фондов развития. Ниже следуют примеры эффективной помощи по гармонизации ИСА (прежний JBIC)с некоторыми основными донорами в ряде стран юго-восточной Азии.

Гармонизация Донорской Деятельности в Странах Юго-Восточной Азии

Страна	Закуп	Финансовое управление	Гарантия/прочее
Вьетнам	-Совместная оценка Списка Закупок Страны и его развитие -Сбор внутренних закупочных документов -Совместное участие в формулировке закона и постановлении о закупка (со стороны прежнего JBIC, WB,ADB,AFD, KfW)	-Общее использование отчетных докладов, формулировки проекта, гармонизации Ф/С -Гармонизация аудиторских стандартов (квалификация аудитора, и TOP) (со стороны прежнего JBIC, WB,AFD, KfW)	-Сравнительный анализ оценочных стандартов, документации, процедур необходимых для Оценки Воздействия на Окружающую Среду - Сравнительный анализ приобретенных земель (со стороны прежнего JBIC, WB,AFD, KfW)
Филиппины	-Общее пользование правилами и постановлениями о закупках -Общее пользование внутренними тендерными документами на товары и услуги по строительству - Общая оценка	Общее пользование результатами финансового анализа, финансового и аудиторского отчета. (со стороны прежнего JBIC, WB,ADB)	

	СРАР -Подготовка пособия по закупкам (со стороны прежнего JBIC, WB,ADB)		
Индонезия	-Создание отчета по оценке закупок -Учет гармонизации при создании внутренних документонтов по тендерам -Поддедржание Национального Агентства по Закупам - Рассмотрение внедрения исковой системы (со стороны прежнего JBIC, WB,ADB)	Рассмотрение общего пользования отчетным докладом -Учет гармонизации финансовых и аудиторских отчетов (со стороны прежнего JBIC, WB,ADB)	-Гармонизация в предотвращении коррупции
Камбоджа	-Создание пособия и стандартных закупочных документов -	-Создание пособия по аудиту	

Гармонизация по предотвращению коррупции среди Многосторонних Банков Развития (МБР) может послужить еще одним примером. В 2006 Африканский Банк Развития, АДБ, ЕБРРЕвропейская Инвестиционная Банковская Группа, МВФ, Межамериканский Банк Развития и ВБ Груп учредили антикоррупционную рабочую группу, которая в качестве стратегии по гармонизации установила: общее использование формулировок, принцип исследования и директив, межбанкоовский обмен информации по коррупционным инцидентам, и поддержка стран-партнеров в антикоррупционной деятельности.

Эффективность Поощрения Мониторинга Процесса

Мониторинг процесса-это методика контроля за ходом закупок и платежей. Особенно в случае закупок мониторинг каждого этапа, от выдачи пригласительного письма до подписания контракта позволит с легкостью выявить проблемы,связанные с задержкой и иные вопросы. Персонал исполняющей организации может с легкостью следить за ходом работ путем сравнения реального времени, затрачиваемого на закупы и выплаты и стандартного срока,

установленного в процедурах, составленных прежним JBIC. Этот метод упрощает повседневное оперативное управление со стороны стран-партнеров..

Предотвращение коррупции может осуществляться без дополнительных усилий, лишь путем следования этой методике.. В целом, степень успеха проекта может быть оценена степенью продвижения работ или их задержки. Причиной задержки часто может быть задержка с приобретением земельных угодий или иные причины, но часто это вызвано и коррупцией. Поэтому мониторинг процесса- это не только эффективный инструмент контроля за ходом работ по проекту, но и механизм по предотвращению коррупции. Сбор информации по коррупции, ее исследование совместно со странами-партнерами- это тонкий процесс, но при всем этом проведение дискуссий на базе конкретных данных по результатам мониторинга процесса может стать хорошей заявкой для успешного диалога.

Результаты по проекту Менеджмента, финансируемого донорской организацией

Цель и политика по поощрению прозрачности и отчетности являются общими для доноров в том, что проекты финансируемые донорами преследуют целью обуздание коррупции. Ниже даны некоторые коллективные достижения.

Достижения донорских Организаций в Проектах по Менеджменту (развитие прозрачности и отчетности и предотвращение коррупционной практики)

	Нынешняя ситуация
Признание учреждения антикоррупционным	Очевидно, что коррупция серьезно препятствует развитию национальной экономики и страны в целом, и в этой связи общепризнанно, что борьба с коррупцией является приоритетом. Следовательно, прозрачность и отчетность финансируемого донором проекта, а также эффективный финансовый менеджмент и правильные закупы считаются превентивным инструментом в борьбе с коррупцией
Соглашение по ссудам (СС)	Некоторые доноры в СС оговаривают пункт о взяточничестве. Путем учащения оговорок о взяточничестве в СС доноры попытались увеличить степень благонадежности и качество стандартов проектных операций.
Обучение Персонала	Увеличение количества учебных программ по антикоррупционным вопросам, предусмотренных для сотрудников донорских организаций (дающих детальную информацию о случаях коррупции)
Отчетность по коррупционным	Использование горячих линий, электронной почты, вебсайтов и иных средств информации и обработки

инцидентам	сведений о коррупции имеют целью увеличить степень риска для лиц и фирм, вовлеченных в коррупционную деятельность
Защита Осведомителей	Защита осведомителей значительно облегчила получение информации о случаях коррупции
Распределение ресурсов	Выделение значительных ресурсов на антикоррупционную деятельность. Работы включают исследование, тренинги и совместную донорскую деятельность.
Наказание Коррупционеров	Разработка донорами системы более суровых мер наказания в отношении коррупционеров, и обмен информации по вопросам, связанным с коррупцией.
Раскрытие информации связанной с проектом	Благодаря имеющейся системе доступа к проектной информации стала более доступной информация о донорской деятельности и индивидуальных проектах (закупы, проектные документы, включая финансовый менеджмент, итд)
Оценка	Начата детальная работа по оценке возможностей коррупции по странам, секторам и проектам. WB и ADB производят оценку рисков в каждом проекте.
Исследовательская деятельность	Среди MDB проводятся различные исследования, связанные с вопросами управления. Это включает прозрачность и отчетность по финансовому менеджменту и закупкам, а также изучение случаев коррупции.
Гармонизация донорской деятельности и координация между странами-партнерами	Гармонизация донорских организаций (и стран-партнеров) включает политику по закупкам и антикоррупционной деятельности, обмен информации по фирмам включенным в черный список, наилучшей антикоррупционной практике, совместная деятельность по поощрению прозрачности и отчетности по проектам, финансируемым донорами.

Напротив, следующие вопросы остаются нерешенными:

- Преждевременный переход финансового менеджмента и судебной ответственности к чиновникам местного самоуправления в корумпированной среде.
- Неясные судебные стандарты при расследовании мошенничества и коррупции, а также вопрос о том, кто должен покрывать судебные издержки
- Пренебрежение очевидным риском при выдаче ссуды правительствам-партнерам, зарекомендовавшим себя как крайне коррумпированные и бездеятельные.
- Недостаточная заинтересованность в поощрении правительств-участников расследовать и наказывать их собственных подданных в случае если доказана их виновность в мошенничестве и коррупции.
- Недостаточная целенаправленность и заинтересованность со стороны доноров в восстановлении выкраденного пакета активов.

--Недостаточность координации и связи между странами-участниками в плане раскрытия проектной информации

--Несмотря на прилагаемые усилия, не зарегистрировано фактов резкого спада случаев коррупции.

Рекомендуемые Действия по Обеспечению Транспарентности и Отчетности и Предотвращению Коррупции В рамках проекта, финансируемого JICA

	Случай JICA
Признание учреждения антикоррупционным	Несмотря на то, что Белый Лист ОДА указывает на необходимость борьбы с коррупцией на уровне международного сотрудничества, создается впечатление, что остаются малопривлекательными проекты JICA по антикоррупционной деятельности
Соглашение по ссудам (СС)	СС принятая в Марте 2009 определяет предупреждение должностных злоупотреблений в госзакупках и прочих случаях
Обучение Персонала	Не проводилось ни одной учебной программы для сотрудников JICA (в особенности по предотвращению коррупции на этапе закупок и финансового менеджмента)
Отчетность по коррупционным инцидентам	При том что имеется механизм сбора информации, общественный интерес к вопросу минимальный
Защита Осведомителей	Несмотря на наличие предписаний по защите информаторов, они не используются в полную меру как средство защиты
Распределение ресурсов	Не выделено дополнительное финансирование для проектов JICA по предотвращению коррупции
Наказание Коррупционеров	Наблюдается положительный сдвиг в сторону ужесточения санкций и наказания для коррупционеров, начиная с дела о коррупции Японской консалтинговой фирмы в прошлом году. Нет информации о черном списке лиц и компаний.
Раскрытие информации связанной с проектом	Необходимая информация о проекте и объявления о закупках могут быть получены с вебсайта, справочников и тд. Однако нет ясных инструкций или пояснений о сроках и виде проекта и о закупочных документах. Пользоваться информацией можно по запросу.
Оценка	Нет осязаемой деятельности
Исследовательская деятельность	Нет осязаемой деятельности
Гармонизация донорской деятельности и координация между странами-	Пока что нет активной деятельности

партнерами	
------------	--

По сравнению с прочими крупными донорами ЛСА не выделяется активностью при реализации своей антикоррупционной деятельности, а также проектов по обеспечению транспарентности и отчетности. Этот раздел посвящен эффективности менеджмента финансируемого ЛСА проекта. Однако, прежде чем продолжить, необходимо учесть следующее. (1) Поскольку ЛСА является двухсторонней организацией, приоритетным является содействие Японии и установление дружеских отношений со странами-партнерами; (2) По сравнению с другими донорами организация менее активна в сфере антикоррупционных инициатив; (3) необходимо обеспечить внешнюю притягательность проектов ЛСА и усилить их менеджмент; (4) Хотя наблюдается некоторое оживление в гармонизации междонорских связей, их история все еще коротка.

В своей антикоррупционной и превентивной деятельности ЛСА не следует соперничать с другими донорами, но скорее всего ей надо сосредоточиться на усилении “превентивных мер” в антикоррупционной стратегии, и использовании “мер адвокации” для развития транспарентности и отчетности своих проектов. Ряд сравнений из наиболее удачной практики других доноров может послужить совокупным примером. Следующие 9 пунктов могут быть рекомендованы для дальнейшей деятельности ЛСА.

Рекомендации по Содействию ЛСА в Организации Правильного Управления Проектами

#	Сфера	Деятельность
1	Усилить политику по раскрытию информации о проекте	Улучшить доступ общественности (Японии и стран-участников) к отдельным проектам ЛСА и программной информации и иметь отчетливые разъяснения относительно типа и времени раскрытия информации о проектах Создание буклета, повествующего о политике ЛСА в области раскрытия проектной информации, и снабдить его английским переводом
2	Внутреннее Обучение	Периодические тренинги для сотрудников ЛСА (и персонала стран-партнеров) по стимулированию прозрачного и подотчетного менеджмента проектов и предотвращения коррупции
3	Оценка Рисков	Разработать механизмы по оценке риска и их применению, внедрить механизмы по оценке рисков управления (коррупция) в странах с высоким уровнем коррупции.

		Отразить результаты оценки при составлении проекта и управления рисками и включить в проект найденные решения
4	Координация Помощи (гармонизация)	Эффективно использовать деятельность по гармонизации между донорами в том, что касается финансового менеджмента и закупок. В частности, общее использование оценочных обзоров по закупкам, гармонизация стандартных закупочных документов, общее использование финансовых отчетных докладов, гармонизация формулировок проектов, Ф/С, общее использование аудиторскими стандартами (квалификация аудитора, TOP), обмен результатами финансового анализа между донорскими организациями, гармонизация финансовых и аудиторских отчетов, итд. На уровне отдельно взятой страны, при сотрудничестве с другими донорами, как средство гармонизации учредить общий донорский фонд для участия в оценке по предотвращению коррупции и анализе рисков.
5	Мониторинг со стороны Гражданского Общества	Включить в финансируемые ЛСА проекты мониторинг со стороны гражданского общества
6	Мониторинг Процесса	Внедрить мониторинг процесса ЛСА в странах-партнерах
7	Разработка механизмов по рассмотрению жалоб и расследованию	Создание четко действующего механизма по рассмотрению жалоб для проектов финансируемых ЛСА , а также распространение информации через вебсайт, стандарты расследования жалоб, политика открытой информации о проектах
8	Создание директив по предотвращению взяточничества, предназначенных для персонал ЛСА	Создание директив или пособия для предотвращения коррупции среди персонала ЛСА в ее повседневной работе в странах-партнерах. Пособие разъясняет случаи взяточничества в процессе осуществления проекта, исследование прецедентов итд.
9	Общественная Значимость	Содействовать усилиям ЛСА по реаспространению антикоррупционной деятельности в обществе (через вебсайт, Белая Страница ОДА, донорские конференции, и тд). Выгодными в этом отношении могут быть тренинги, гармонизация, обзорные статьи по популяризации транспарентности и отчетности в управлении проектом, и иные средства (информация о Договоре ОБСЕ об антикоррупционных мерах и Конвенция ООН о борьбе с коррупцией

4. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЛСА О ПРОЕКТЕ УЧЕБНОЙ ПРОГРАММЫ ПО УПРАВЛЕНИЮ

ЛСА провела множество учебных программ, связанных с управлением, такие как содействие децентрализации, местное управление, юристы и прокуроры, правовое поле, администрация правоохранительных органов, демократизация, итд. Хотя в учебных программах слово “управление” и не появляется, оно выступает как содействие демократии, реформы в правовой области и общественного управления.

Кроме того, была проведена учебная программа по управлению, целью которой являлась организация менеджмента в предыдущих проектах ЖВІС. Учебная программа называлась “Семинар по вопросам хорошего управления” и проводилась в Индонезии в 2006. Программа была организована общими усилиями совместно с бывшим ЖВІС Индонезийской Антикоррупционной Комиссией. Семинар предоставил возможности ознакомления с деятельностью финансируемых ЖВІС проектов и обсуждения коррупционных проблем с различных точек зрения. Большинство участников были правительственными чиновниками, занимавшимися менеджментом, закупками и аудитом проектов ЖВІС. Он дал возможность широкого обмена мнений относительно прозрачности и отчетности проекта, а также о взяточничестве в Индонезии. Семинар также сделал возможным разработать план действий по антикоррупционной деятельности, так что каждый участник внедрил этот план по возвращении в свое учреждение.

При организации учебной программы об управлении ЛСА следует учесть следующее.

- ЛСА обладает длительным опытом проведения учебных программ по управлению, в ходе которых имели место многочисленные консультации со странами-партнерами.
- Так как концепция управления объемна, необходимо решить, использовать ли в дальнейших тренингах управленческую терминологию.
- В качестве компонента “хорошего управления” могут быть рассмотрены также демократия, общественное управление и реформы правовой сферы.
- Есть мало хороших учебных программ по управлению, которые могли бы обеспечить хороший менеджмент финансируемых ЛСА проектов.
- Важно приложить усилия, чтобы обеспечить освещение учебных программ средствами массовой информации, и чтобы программа понравилась японцам.

- Япония отстает от других доноров в смысле поддержки антикоррупционной деятельности. Частью инициативы по обеспечению правильного проекта по управлению могут быть предотвращение коррупции в рамках проекта ЛСА, и организация учебных программ для правительственных чиновников в партнерской стране.

С учетом вышеназванного настоящий отчет рассматривает учебную программу как средство развития транспарентности и отчетности и обуздания коррупционной практики в рамках проектов, финансируемых ЛСА. Предложение концентрируется на проектном цикле, в частности выплатах, закупе и финансовом менеджменте, а также на превентивной антикоррупционной деятельности. Оно также рекомендует участникам разработку планов действия для противостояния коррупции в собственных проектах.

Предложение проекта учебной программы по управлению

Ниже представлен учебный проект предназначенный для южнокавказского региона.

Проект учебной программы

Наименование Учебная программа Хорошее Управление для финансируемого ЛСА проекта

Цель Развитие транспарентности и отчетности финансируемых ЛСА проектов путем ознакомления с политикой, правилами и нормативами проектов ЛСА (как например выплаты, закуп и финансовый менеджмент), и предотвращение коррупции в рамках собственного проекта.

Участники Руководители проекта и правительственные чиновники, ведающие закупками, аудитом итд правительств-участников.

Место Япония

Тип Лекция, групповые дискуссии, практическое ознакомление

Итоги по тренингу Благодаря учебной программе участники ознакомятся с системой проекта, включая выплаты, закупы и финансовый менеджмент, а также способы достижения транспарентности и отчетности проекта. Программа также

рассматривает возможности преодоления коррупции в собственных проектах.

Результатами проекта должны быть:

1. Ознакомить участников с политикой, правилами , нормативами и управлением финансируемых ЛСА проектов в целом.
2. Изучить механизм коррупционных ситуаций за время осуществления проекта и разработать методику по минимизации.
3. Участники составляют антикоррупционный план действий и осуществляют его по завершении программы

Длительность 2 недели в Японии