



**ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ**

**СЕТЬ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

**СТАМБУЛЬСКИЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

**Третий раунд мониторинга**

**ГРУЗИЯ**

**Отчет о мониторинге**

Отчет был утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 25 сентября 2013 года в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

*Перевод с английского языка*

## Содержание

<b>Резюме .....</b>	<b>3</b>
<b>Антикоррупционная политика.....</b>	<b>3</b>
<b>Криминализация коррупции.....</b>	<b>3</b>
<b>Предупреждение коррупции .....</b>	<b>4</b>
<b>Третий раунд мониторинга .....</b>	<b>7</b>
<b>Информация о стране.....</b>	<b>10</b>
<b>Экономическое и социальное положение .....</b>	<b>10</b>
<b>Политическая система.....</b>	<b>11</b>
<b>Тенденции в области коррупции .....</b>	<b>12</b>
<b>Сокращения .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Антикоррупционная политика .....</b>	<b>15</b>
<b>Документы антикоррупционной политики и исследования .....</b>	<b>15</b>
<b>Участие, повышение осведомленности и просвещение общественности.....</b>	<b>21</b>
<b>Специализированные учреждения в сфере политики и координации усилий по борьбе с коррупцией.....</b>	<b>25</b>
<b>2. Криминализация коррупции .....</b>	<b>31</b>
<b>3. Предупреждение коррупции.....</b>	<b>51</b>
<b>Добропорядочность государственной службы, повышение прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в сфере государственного управления .....</b>	<b>51</b>
<b>Государственный финансовый контроль и аудит .....</b>	<b>63</b>
<b>Государственные закупки .....</b>	<b>71</b>
<b>Доступ к информации .....</b>	<b>84</b>
<b>Политическая коррупция .....</b>	<b>94</b>
<b>Добропорядочность судебной власти .....</b>	<b>105</b>
<b>Частный сектор.....</b>	<b>115</b>
<b>Сводная таблица .....</b>	<b>123</b>
<b>Приложение.....</b>	<b>125</b>
<b>Статистика по расследованию, уголовному преследованию, судебному рассмотрению коррупционных преступлений и наказанию за них (2010-2012 гг.).....</b>	<b>125</b>

## **Резюме**

### **Антикоррупционная политика**

Грузия достигла значительного прогресса в сокращении коррупции, что отображается в различных опросах общественного восприятия и международных рейтингах. В 2010-2013 гг. правительство Грузии продолжило реализацию важных реформ, направленных на дальнейшее уменьшение уровня коррупции.

В 2010 году, вскоре после утверждения Отчета о втором раунде мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, Грузия приняла важные документы антикоррупционной политики – стратегию и план действий. Эти документы, однако, не основывались на детальном анализе реализации предыдущих подобных документов и на соответствующих исследованиях. План действий 2010 года содержал индикаторы для оценки его реализации, но многие из них имели недостатки и не поддавались надлежащему измерению. Механизм для мониторинга реализации этих документов не был достаточно сильным; хотя Антикоррупционный совет был упомянут в законе, его эффективность оставалась низкой, а его секретариат не имел необходимых ресурсов.

Начиная с 2013 года правительство начало обращать внимание на эти проблемы и начало пересмотр антикоррупционной стратегии и плана действий при активном и содержательном участии гражданского общества. Мониторинговый отчет это приветствует и рекомендует также повысить возможности координирующего органа – Антикоррупционного совета путем рассмотрения различных вариантов реформы и усилив его секретариат.

Мониторинговый отчет также установил, что систематических кампаний по антикоррупционному информированию и повышению осведомленности, которые были бы направлены на население Грузии, правительством не проводилось. Действительно, в Грузии люди могли непосредственно почувствовать осязаемые результаты антикоррупционных мер, но регулярное повышение осведомленности о конкретных выгодах и достижениях было бы полезным.

### **Криминализация коррупции**

Законодательство Грузии было по большей части приведено в соответствие с международными стандартами относительно установления уголовной ответственности за коррупционные правонарушения. Грузия была первой страной СПД, которая ввела ответственность юридических лиц за коррупцию в 2006 году; однако, соответствующие положения совсем не применяются на практике, что можно объяснить консервативным отношением прокуроров, недостаточным информированием и отсутствием специального обучения.

Предыдущий мониторинг рекомендовал Грузии сократить минимальный уровень санкции за пассивное взяточничество, чего достигнуто не было и что было компенсировано на практике широким применением «сделок о признании вины». Последние, однако, вызывают обеспокоенность, поскольку допускают широкую прокурорскую дискрецию, которая, вместе с недостаточным судебным контролем и высоким уровнем досудебного содержания под стражей, создает риски

злоупотребления властью и вынужденного самообличения.

Важная реформа была реализована в мае 2013 года для обеспечения автономности уголовного преследования – Закон о прокурорской службе был изменен с целью исключения министра юстиции из прокурорской иерархии и устранения возможностей его прямого вмешательства в уголовные дела. Некоторые проблемы однако еще сохранились – отчет рекомендует пересмотреть процедуры назначения и увольнения Генерального прокурора, а также процедуры и основания для привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения других прокуроров. Это необходимо для обеспечения автономии и эффективности уголовного преследования в коррупционных делах. Отчет также рекомендует рассмотреть возможность освобождения прокурорской службы от функции досудебного расследования во избежание конфликта интересов.

## **Предупреждение коррупции**

В сфере государственной службы за последние три года было внесено ряд изменений в законодательство. Хотя эти изменения были важны, они не представляли собой системную реформу, которая бы основывалась на четком видении будущего государственной службы в Грузии. Поэтому все еще предстоит определить концептуальные направления реформы государственной службы с привлечением всех сторон процесса и реализовать эту реформу правительством – этот процесс был начат в 2013 году. На практике государственная служба была подвержена политическому влиянию, а ее нейтральность и непредвзятость не были обеспечены – в том числе после выборов в октябре 2012 года.

Прозрачность и предсказуемость вознаграждения государственных служащих все еще остается серьезной проблемой, поскольку процедура определения заработной платы, премий и дополнительных выплат не единообразна в государственной службе и остается крайне дискреционной. Общие законодательные рамки касательно конфликтов интересов существуют, но отсутствуют четкие механизмы реализации правил о конфликте интересов, поскольку отсутствует центральный орган, который бы следил и обеспечивал соблюдение законодательства о конфликте интересов. Правительство начало анализировать возможные варианты введения механизма проверки имущественных деклараций и предприняло первые шаги для введения такого механизма.

Законодательные рамки для системы внутреннего аудита в публичном секторе были установлены путем принятия Закона о государственном внутреннем финансовом контроле, стандартов и правил внутреннего аудита. Был создан центральный орган гармонизации в этой сфере. Во всех, кроме четырех, министерств были созданы отделы внутреннего аудита; такие отделы не были созданы в компаниях, которыми владеет или которые контролирует государство; не были созданы отделы внутреннего аудита и в большинстве грузинских муниципалитетов. В целом, хотя закон в общем очертил различные роли, на практике все еще остается сделать многое для того, чтобы действительно разграничить функции финансовых проверок и внутреннего аудита. Многие отделы внутреннего аудита все еще функционируют как инспекционные службы. Государственная служба аудита Грузии эффективно проводила внешний аудит в публичном секторе. Однако, изменения от декабря 2012 года в Закон о ГСА допускают чрезмерное вмешательство парламента в ее деятельность; это может подорвать независимость ГСА.

Со времени предыдущего раунда мониторинга Грузия провела значительную реформу своего законодательства о государственных закупках, в первую очередь относительно введения системы электронных закупок. Важно сохранить существующий очень высокий уровень прозрачности на всех стадиях закупочного процесса и обеспечить дальнейшее развитие существующей электронной платформы. Остается проблемным ряд существенных исключений из закона о государственных закупках и из электронных закупок, что отражается на общем успехе новой системы. Некоторые решения, связанные с государственными закупками, остаются не охваченными процедурой обжалования, несмотря на соответствующую рекомендацию предыдущего раунда мониторинга. Новая инновационная процедура рассмотрения жалоб позволила увеличить количество жалоб по сравнению с предыдущей системой, но она все еще недостаточно крепка, чтобы быть эффективным инструментом. Ей также присущ ряд недостатков, в частности недостаточная независимость Совета по рассмотрению споров. Грузии рекомендовано также начать процесс присоединения к Соглашению ВТО о государственных закупках.

Право на доступ к информации плохо реализовывалось в Грузии. До недавнего времени, кроме некоторых усилий в рамках Партнерства «Открытое правительство» и ряда тренингов по теме свободы информации, не было предпринято новых мер для содействия исполнению законодательства и улучшения государственного надзора в этой сфере. Однако, похоже, что ситуация меняется и были начаты или планируются большие реформы в этой сфере в 2013 году. В 2012 году были приняты, а 1 сентября 2013 г. введены в действие обязательное обнародование информации в инициативном порядке и электронные запросы. Правительству также следует воплотить в жизнь дальнейшие реформы, которые сейчас обсуждаются, включая принятие отдельного закона о доступе к информации и создание надзорного органа.

Грузия предприняла важные шаги для приведения своего законодательства о финансировании политических партий в соответствие с европейскими стандартами. Значительные изменения были приняты в 2011 и 2012 годах; новые существенные изменения были инициированы новым правительством и уже были приняты в июле и августе 2013 года. Государственная служба аудита была уполномочена следить и контролировать партийное финансирование во время и вне избирательных кампаний. ГСА утвердила и применяет на практике единообразную форму для подачи политическими партиями ежегодных финансовых деклараций; форма содержит детальные данные о доходах, расходах и имуществе политических партий. Мониторинг и надзор за пожертвованиями и расходами избирательных фондов были усилены – хотя во время парламентских выборов 2012 года не было обеспечено единое и беспристрастное применение. Согласно измененному законодательству было введено регулярную подачу избирательными субъектами отчетов об их избирательных фондах во время избирательной кампании и сразу после нее.

Имели место некоторые позитивные изменения относительно обеспечения прозрачности судебной власти, в частности законодательное изменение об обязательной публикации решений о привлечении к дисциплинарной ответственности судей. Последнее, однако, не применяется должным образом и такие решения в любом случае не содержат имя судьи. Базовые критерии продвижения судей по службе установлены в законе, но они кажутся слишком широкими и открытыми для субъективного толкования. В соответствии с рекомендацией мониторинга СПД, применение судов присяжных было расширено на уголовные дела, в том числе по коррупционным нарушениям, против бывших или действующих высших публичных должностных лиц. Грузия также выполнила рекомендацию второго раунда

мониторинга СПД о рассмотрении возможности замены фиксированного срока пребывания в должности судей на постоянный срок – соответствующие конституционные изменения были подготовлены и даже утверждены парламентом (и вступят в силу в октябре 2013 года). Однако, реформа сама по себе кажется неполной, поскольку судьи Верховного суда все еще будут назначаться на 10-летний срок и поскольку была введена возможность испытательного срока.

Со времени предыдущего раунда мониторинга правительство Грузии не реализовало ни одной меры для стимулирования повышения добропорядочности бизнеса, как это было рекомендовано. Поэтому Грузии было рекомендовано, совместно с представителями бизнес-сектора, подготовить и включить в национальные документы антикоррупционной политики положения о добропорядочности бизнеса; изучить риски в области добропорядочности бизнеса, повысить уровень информированности и проводить обучение компаний и правительственных чиновников об этих рисках и мерах профилактики. Отчет также рекомендует распространить определение «политического деятеля» на граждан Грузии и обеспечить получение и обнародование информации о конечных фактических собственниках юридических лиц.

## Третий раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (СПД) был одобрен в 2003 году. Он является главной субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии («Сеть»). Стамбульский план действий охватывает Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Украину и Узбекистан, однако в реализации этого плана принимают участие и другие страны, входящие в Сеть. Реализация Стамбульского плана действий включает проведение систематических периодических обзоров законодательства и институций в области борьбы с коррупцией в этих странах.

Первоначальный обзор правовой и институциональной базы в области борьбы с коррупцией в Грузии и рекомендации ей были одобрены в 2004 году. Первый отчет о результатах мониторинга, в котором была дана оценка исполнению исходных рекомендаций и присвоены рейтинги соответствия Грузии этим рекомендациям, был принят в июне 2006 года. Отчет по результатам второго раунда мониторинга, утвержденный в марте 2010 года, включал обновленные рейтинги степени выполнения Грузией исходных рекомендаций, а также новые рекомендации. В период между раундами мониторинга Грузия на всех заседаниях Сети по вопросам мониторинга предоставляла обновленную информацию о действиях по реализации этих рекомендаций. Грузия также принимала активно участие и поддерживала другие мероприятия Сети. Все отчеты доступны на веб-сайте Сети ОЭСР по адресу: [www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm).

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий был одобрен странами-участницами в декабре 2012 года. Грузия является одной из первых двух стран, которые проходят новый раунд мониторинга. Правительство Грузии представило ответы на страновой вопросник третьего раунда мониторинга в апреле-мае 2013 года. Кроме того, в соответствии с методологией проведения третьего раунда, ответы на вопросник были также получены от неправительственных партнеров, а именно таких грузинских неправительственных организаций, как Transparency International Грузия, Ассоциация молодых юристов Грузии, Институт развития свободы информации и Программы GIZ по развитию частного сектора в Грузии.

Посещение страны состоялось в Тбилиси 20-24 мая 2013 года. Целью этого визита были встречи с представителями соответствующих государственных институций, гражданского общества, деловых кругов и иностранных миссий для обсуждения прогресса, достигнутого в Грузии касательно выполнения предыдущих рекомендаций СПД и выявления направлений дальнейшего совершенствования в области политики и институций страны, призванных противодействовать коррупции, криминализации и предупреждения этого явления. Грузинские власти организовали 10 тематических заседаний с соответствующими государственными учреждениями, в том числе представителями Министерства юстиции, Бюро гражданской службы, Министерства финансов, Службы по вопросам конкуренции и государственных закупок, Государственной службы аудита, Верховного суда, Высшего совета юстиции, городского суда Тбилиси, Высшей школы юстиции, Службы финансового мониторинга, Офиса общественного защитника, Центральной избирательной комиссии, Министерства внутренних дел, Генеральной прокуратуры, Бизнес-омбудсмена, Парламента и Национального банка Грузии. В сотрудничестве с ТИ-Грузия

Секретариат Сети организовал специальные встречи с представителями гражданского общества и бизнеса (встреча принималась ТИ-Грузия); в сотрудничестве с посольством США в Грузии и на его территории была проведена встреча с международными организациями, донорами и иностранными миссиями. После визита в страну Правительство Грузии по просьбе группы мониторинга предоставило некоторые дополнительные материалы.

Данную оценку Грузии осуществляла группа под руководством г-на Дмитра Котляра (Секретариат Сети). В состав мониторинговой группы входили эксперты: г-жа Доната Коста (прокурор, Италия), г-жа Айри Алакиви (старший эксперт, программа SIGMA, Эстония), г-н Давор Дубравица (судья, Хорватия), г-н Алексей Фещенко (первый заместитель руководителя Государственной службы финансового мониторинга, Украина), г-н Карен Брутян (эксперт по вопросам закупок, Армения) и г-жа Ольга Савран (менеджер Сети, секретариат ОЭСР). Координацию от имени Грузии обеспечивали: Национальный координатор г-жа Русудан Михелидзе, руководитель аналитического департамента Министерства юстиции Грузии, г-жа Нино Сарিশвили, заместитель руководителя Аналитического департамента, и г-жа Наталья Бараташвили, советник Аналитического управления.

Группа мониторинга хотела бы выразить благодарность правительству Грузии за отличное сотрудничество в ходе третьего раунда мониторинга – в частности, представителям Аналитического департамента Министерства юстиции Грузии г-же Русудан Михелидзе, г-же Нино Сарিশвили, г-ну Зурабу Саникидзе, г-же Наталье Бараташвили и г-же Гуранде Хохобашвили; неправительственным партнерам, которые внесли свой вклад в различных формах в процесс мониторинга – в частности, г-ну Ираклию Урушадзе (ТИ-Грузия), г-же Екатерине Попхадзе (GYLA), г-ну Георгию Клдиашвили (IDFI), г-же Йоганне Вольмайер (GIZ), г-ну Аарону Фишману, директору программы INL посольства США в Грузии, - за помощь в организации и проведении встречи с представителями международных организаций, экспертам программы SIGMA г-ну Йоопу Вролейку, г-ну Оливье Моро и г-ну Даниэлю Иварссону, которые предоставили ценные замечания относительно отдельных разделов отчета. Группа мониторинга также благодарна грузинским властям и представителям неправительственных организаций за открытое и конструктивное обсуждение, состоявшееся в ходе визита в страну.

Данный отчет был подготовлен на основе ответов на вопросник и выводов по результатам визита в страну, дополнительной информации, представленной правительством Грузии и НПО, исследований мониторинговой группы, а также соответствующей информации, полученной в ходе пленарного заседания.

Отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий Сети ОЭСР в Париже 25 сентября 2013 года. В нем содержатся следующие рейтинги степени выполнения рекомендаций Второго раунда мониторинга: **из 17 предыдущих рекомендаций Грузия полностью выполнила 3 рекомендации, в основном выполнила 7 рекомендаций, частично – 6 рекомендаций и не выполнила 1 рекомендацию. В результате третьего раунда мониторинга сформулированы 13 новых рекомендаций, а 2 предыдущие рекомендации признаны все еще остающимися в силе.**

Отчет будет обнародован после заседания, в том числе по адресу: [www.oecd.org/corruption/asp](http://www.oecd.org/corruption/asp). Властям Грузии предложено обеспечить как можно более широкое распространение данного отчета. С целью представления и содействия



имплементации результатов третьего раунда мониторинга Секретариат Сети организует повторный визит в Грузию, который будет предусматривать встречи с представителями органов государственной власти, гражданского общества, деловых кругов и международного сообщества. Правительству Грузии будет предложено регулярно информировать на пленарных заседаниях Стамбульского плана действий о мерах, принятых для выполнения рекомендаций.

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР осуществляется при финансовой поддержке Соединенных Штатов, Швейцарии и Соединенного Королевства.

## Информация о стране

### Экономическое и социальное положение <sup>1</sup>

Грузия занимает территорию площадью 69 700 кв.км., при этом 20% ее территории правительство не контролирует. Численность населения составляет 4,5 млн. человек. ВВП Грузии в 2012 году оценивалось в USD 26,6 млрд., или USD 5929 на душу населения (по ППС). Среди национальных ресурсов страны – леса, гидроэлектроэнергия, металлы, фруктовые, чай и вино. Согласно статистики ЕС, основными торговыми партнерами Грузии являются ЕС (26,6% в 2012), Турция (11,8%), Азербайджан (8,1%), Украина (7,4%), Китай (6,5%), Россия (6,3%) и США (6,2%). В июле 2013 года Грузия и ЕС завершили переговоры о заключении Углубленного и всеобъемлющего соглашения о свободной торговле, которое станет частью с Соглашения об ассоциации с ЕС.

Вследствие двойного потрясения – от вооруженного конфликта с Россией в августе 2008 года и глобального экономического спада произошла остановка ранее сильного и устойчивого роста (12% роста реального ВВП в 2007 году). ВВП в 2009 году снизился на 3,8%, но затем стремительно вырос до 6,3 и 7,2%, соответственно, в 2010 и 2011 годах. В конце 2012 года рост ВВП из-за наступившей после выборов неопределенности и исчерпания финансовой помощи, предоставленной международными донорами после событий 2008 года, замедлился. Перед лицом новых вызовов власти продемонстрировали способность адаптировать свою политику, а также убедительный «послужной список» структурных и рыночных реформ. Однако в целом доля населения, находящегося ниже порога бедности, выросла с 6,4% в 2007 году до 9,2% в 2011 году (9,9% в 2009 г.), а уровень безработицы, из-за событий 2008 года, повысился до 16,9% в 2009 году (с 13,8% в 2005 году), но с того времени снижался до 15% в 2012 году.

Значительные изменения претерпели таможенные и торговые правила. Власти осуществили радикальное упрощение административных процедур, которые ранее многими считались источником злоупотреблений и коррупции. Был также достигнут прогресс в улучшении делового климата. В 2011 году вступил в силу новый Налоговый кодекс, который объединил положения об администрировании в сфере налогов и таможенных сборов, сократил количество налогов (их осталось только 6) и налоговые ставки, упорядочил налоговые и таможенные процедуры. Были также введены специальные стимулы для микро- и малых предприятий.

Новый режим лицензирования резко сократил количество разрешений, а также предусмотрел применение при выдаче лицензий принципов «единого окна» и «молчаливого согласия». Был воплощен в жизнь ряд инициатив в области электронного управления (от он-лайн регистрации налогоплательщиков до государственных закупок в электронном виде). Эти мероприятия являлись важнейшими элементами стратегии правительства по сокращению коррупции.

---

<sup>1</sup> Международный валютный фонд, Всемирный Перспективы экономических данных, апрель 2013 года; статистика ЕС, ГД по торговле, [июль 2013 года](#); ЕБРР, Региональные экономические перспективы, май 2013 года; Министерство экономики Грузии, Economic Outlook, 2012 год.

## Политическая система

В апреле 1991 года Грузия провозгласила независимость от Советского Союза. В 1995 году, после этнических и гражданских волнений, начавшихся после объявления независимости в 1991 году, ситуация в Грузии начала стабилизироваться. В сепаратистских регионах Абхазии и Южной Осетии мир все еще достаточно хрупок. В 2008 году на этих территориях произошел вооруженный конфликт с Россией. За исключением автономных регионов Абхазии и Аджарии, грузинское государство является централизованным.

Грузия является демократической республикой с президентской формой правления. В 2004-2013 Президентом Грузии является г-н Микheil Саакашвили. Очередные президентские выборы намечены на октябрь 2013 года. После выборов в октябре 2013 года, в соответствии с конституционными поправками 2010 года, произойдут изменения в системе власти с переходом больших полномочий от президента к правительству.

Последние парламентские выборы в октябре 2012 года привели к проигрышу тогдашней правящей партии (Единое национальное движение - «ЕНД») коалиции «Грузинская мечта» («ГМ») во главе с г-ном Бидзиной Иванишвили, который и стал премьер-министром Грузии. После выборов 2012 года мандаты в парламенте распределились следующим образом: ЕНД – 65, ГМ – 85 мандатов.

Международная миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами отметила, что парламентские выборы в октябре 2012 года стали важным шагом в утверждении принципа демократических выборов в соответствии с обязательствами перед ОБСЕ и Советом Европы, хотя некоторые ключевые вопросы еще ожидают своего решения. Выборы были состязательными, при активном участии граждан в ходе всей кампании, в том числе в виде мирных массовых акций. Атмосфера, впрочем, была поляризованной и напряженной, характерным для нее было частое использование жесткой риторики и несколько случаев насилия. Упор в избирательной кампании часто делался на преимущества действующей власти, с одной стороны, и возможностях частного капитала, с другой, а не на конкретных политических платформах и программах.

Гражданское общество в Грузии является динамичным и политически влиятельным. Законодательство предусматривает несложную процедуру регистрации и свободу действий гражданских организаций.

Грузинские СМИ традиционно свободны и активны. Закон о свободе слова и выражения мнения 2004 года отменил статью о клевете Уголовного кодекса и освободил журналистов от уголовной ответственности за разглашение государственной тайны. Тем не менее, отсутствие прозрачности в структуре собственности и политическое влияние на вещательные СМИ по-прежнему вызывает обеспокоенность.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> "В грузинском секторе телевидения в значительной степени доминирует политика. И правительство, и оппозиция стремятся сохранить ряд телевизионных станций, а также ключевых компаний-посредников, с помощью которых вещатели достигают своей аудитории, в своей сфере влияния. Большинство зрителей воспринимают все телеканалы либо как проправительственные, либо оппозиционные, ни одна станция, транслирующая ежедневные новости, со значительной долей аудитории не рассматривается как политически независимая". ТИ Грузия, «Телевизионный ландшафт Грузии», август 2012 года, стр. 3, доступна по адресу: <http://transparency.ge/en/node/2258>.

## Тенденции в области коррупции

С момента обретения независимости коррупция в Грузии была серьезным препятствием на пути ее экономического развития. Повсеместное распространение этого явления и его очевидный характер серьезно подрывали доверие к государству. Однако в 2004 году, правительство Грузии, пришедшее к власти после «революции роз», решительно взялось за искоренение коррупции и добилось впечатляющих результатов в деле ликвидации коррупции в административной сфере.

Индекс восприятия коррупции, составляемый Transparency International, вырос с 1,8 в 2003 году до 5,2 в 2012 году и Грузия занимает 51-е место из 174 стран (являясь лидером в регионе Восточной Европы и Центральной Азии). Безусловно, это самый значительный рост для всех стран Стамбульского плана действий. Грузия сейчас имеет более высокий рейтинг, чем целый ряд стран-членов ЕС (Болгария, Хорватия, Чехия, Греция, Италия, Латвия, Словакия и Румыния). Хотя все исследования подтверждают, что коррупция искоренена из повседневной жизни граждан, многие представители гражданского общества и международных организаций считали, что коррупция сохраняется в высших эшелонах. Именно она считается одной из причин проигрыша ранее правившей партии на парламентских выборах.

Прогресс в борьбе с коррупцией оказал наиболее существенное влияние на инвестиционный и деловой климат. В последней версии отчета Всемирного банка о легкости ведения предпринимательской деятельности (2013) Грузия поднялась на 9-е место в мире (со 112-го в 2006 году), при этом ее ближайшая соседка в регионе – Армения – находится на 32-м, а средний показатель региона составляет 73. Грузия являлась страной, достигшей наибольшего прогресса начиная с 2005 года как в регионе Восточной Европы и Центральной Азии, так и во всем мире, имея на своем счету проведение 35 институциональных и регуляторных реформ.

По данным Барометра мировой коррупции Transparency International за 2013 год, только 4% грузин давали взятку, вступая в контакт со сферой основных общественных услуг.<sup>3</sup>

Для ознакомления с дополнительными показателями, связанными с противодействием коррупции и сферой управления в Грузии, см. Сводный отчет СПД ОЭСР за 2009-2013 годы.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Сферы образования, судебной системы, здравоохранения, полиции, государственного реестра и разрешительных услуг, коммунальных услуг, налоговой и таможенной службы и земельного кадастра. Отчет доступен по адресу: [www.transparency.org/gcb2013](http://www.transparency.org/gcb2013).

<sup>4</sup> Доступно на сайте: [www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm).

## Сокращения

<b>GEL</b>	лари (грузинская валюта)
<b>GEPAС</b>	Проект Совета Европы «Поддержка антикоррупционной стратегии в Грузии»
<b>GIZ</b>	Германское общество по международному сотрудничеству ( <i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> )
<b>IDFI</b>	Институт развития свободы информации
<b>MONEYVAL</b>	Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия легализации преступных доходов и борьбы с финансированием терроризма
<b>USAID</b>	Агентство США по международному развитию
<b>USD</b>	доллар США
<b>АГЗ</b>	Агентство по государственным закупкам
<b>АКГЗ</b>	Агентство по вопросам конкуренции и государственных закупок
<b>АМЮОГ</b>	Ассоциация молодых юристов Грузии
<b>БГС</b>	Бюро гражданской службы
<b>БДИПЧ/ОБСЕ</b>	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ВБ</b>	Всемирный банк
<b>ВПП</b>	взаимная правовая помощь
<b>ВСЮ</b>	Высший совет юстиции
<b>ВТО</b>	Всемирная торговая организация
<b>ГВФК</b>	государственный внутренний финансовый контроль
<b>ГРЕКО</b>	Группа государств Совета Европы против коррупции
<b>ЕБРР</b>	Европейский банк реконструкции и развития
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>Закон о ПОД/ФТ</b>	Законодательство в сфере противодействия отмыванию денег и борьбы с финансированием терроризма
<b>ЗГЗ</b>	Закон о государственных закупках
<b>ЗПОГ</b>	Закон о политических объединениях граждан
<b>ИВК</b>	Индекс восприятия коррупции
<b>ИНТОСАИ</b>	Международная организации высших органов финансового контроля
<b>МВФ</b>	Международный валютный фонд
<b>МСП</b>	малые и средние предприятия
<b>МФК</b>	Международная финансовая корпорация
<b>МФО</b>	международная финансовая организация
<b>НАГР</b>	Национальное агентство государственного реестра
<b>НАТО</b>	Организация Североатлантического договора
<b>НПО</b>	неправительственные организации
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития

<b>ПВА</b>	подразделение внутреннего аудита
<b>ПФР</b>	подразделение финансовой разведки
<b>РГ</b>	рабочая группа
<b>СПД</b>	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
<b>СПК</b>	Совет по противодействию коррупции
<b>СПО</b>	Сообщение о подозрительной операции
<b>СФМ</b>	Служба финансового мониторинга
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>ТИ</b>	Transparency International
<b>УК</b>	Уголовный кодекс
<b>УНП ООН</b>	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
<b>УПК</b>	Уголовно-процессуальный кодекс
<b>ЦИК</b>	Центральная избирательная комиссия

## 1. Антикоррупционная политика

### Документы антикоррупционной политики и исследования

#### Предыдущая рекомендация 1.3.

- *В основе новой стратегии борьбы с коррупцией и плана действий по ее реализации должны лежать подробный анализ выполнения предыдущих аналогичных документов и исследования, которые раскрывают сферы, связанные с коррупционными рисками.*
- *План действий должен содержать показатели для оценки его исполнения.*

Со времени предыдущего отчета СПД о мониторинге (март 2010 г.) Грузия 3 июня 2010 года приняла новую Стратегию борьбы с коррупцией, а 14 сентября 2010 года – План действий по борьбе с коррупцией на 2010-2013 годы. Оба документа были утверждены Указом Президента и с тех пор не изменялись. Рекомендация Второго раунда мониторинга касалась программных документов 2010 года, поэтому оценка ее выполнения будет основана на том, как она выполнялась и в рамках подготовки Стратегии 2010 года и Плана действий, и во время нового цикла планирования антикоррупционной политики, осуществляемого с начала 2013 года.

#### Антикоррупционная стратегия и план действий 2010 года

Информация относительно анализа реализации предыдущей стратегии предоставлена правительством не была. НПО также не смогли сослаться на какой-либо подобный анализ. В Стратегии противодействия коррупции 2010 года действительно упоминается, что первая антикоррупционная стратегия в Грузии была принята в 2005 году и что опыт прошлых лет показал, что *«разработка антикоррупционной стратегии значительно повышает эффективность борьбы с коррупцией, служба руководством для ответственных лиц и заинтересованных сторон. Стратегия борьбы с коррупцией легла в основание многочисленных реформ. Вследствие этого институциональная коррупция в стране по сути побеждена. Таков результат мер, запланированных и осуществленных на основе антикоррупционной стратегии»*. Однако никаких объяснений того, что явилось основой для таких выводов, нет.

Что же касается «исследований, выявляющих области риска коррупции», то, по сообщениям Правительства Грузии, в 2009 году были проведены два таких опроса (при поддержке совместного проекта Совета Европы/ЕС GEPAC) – среди (i) широкой общественности и (ii) должностных лиц и что оба они касались вопроса восприятия коррупции в Грузии. Первый опрос<sup>5</sup> оценивал степень добропорядочности различных поставщиков услуг, существующую систему сообщения о фактах коррупции, господствующие подходы и роль правовой системе Грузии. Второй опрос<sup>6</sup> был направлен на изучение того, как публичные должностные лица воспринимают различные аспекты учреждений, в которых они работают, а также коррупцию, а также их опыта в этом отношении. Опросы формируют подробную картину того, насколько

<sup>5</sup> Доступно на сайте: [www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/gepac/779-Georgia%20General%20Public%20Survey-2009.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/gepac/779-Georgia%20General%20Public%20Survey-2009.pdf).

<sup>6</sup> Доступно на сайте: [www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/gepac/779-Georgia%20Public%20official%20survey-2009.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/gepac/779-Georgia%20Public%20official%20survey-2009.pdf)

коррупцированными воспринимаются различные области государственных услуг и различные государственные учреждения.

Хотя результаты опросов 2009 года и обеспечивали прочную аналитическую основу, не ясно, какое влияние они оказали на Стратегию борьбы с коррупцией и План действий по ее реализации, что подтверждают и грузинские неправительственные организации, полагающие, что Стратегия 2010 года скорее следовала в русле запланированных Правительством реформ и инициатив, а не отражала существующие проблемы и области повышенного риска коррупции. Другими словами, не тщательно разработанная стратегия реализации политика в области борьбы с коррупцией вызвала к жизни антикоррупционные мероприятия, а совсем наоборот. В общем, стратегия борьбы с коррупцией 2010 года, хотя и содержала некий общий обзор текущей ситуации на момент принятия, не объясняла, почему в качестве приоритетного, требующего особого внимания и принятия конкретных мер, было избрано какое-либо одно направление, а не другое.

В Отчете в втором раунде мониторинга также содержалась рекомендация включить в План действий по борьбе с коррупцией показатели для оценки его реализации. Сентябрьский План действий по борьбе с коррупцией 2010 года («План действий») действительно содержал показатели оценки реализации поставленных целей. Тем не менее, даже само правительство (а именно Аналитический департамент Министерства юстиции, выступающий в качестве секретариата Совета по противодействию коррупции – «СПК») отзывался критически о качестве этих показателей, отмечая, что он хотел бы видеть будущие индикаторы *«более ориентированными на результат/следствия (outcome/output), а не индикаторы, ориентированные на процессы/вклад (process/input), столь широко применяющиеся в текущем Плане действий»*.

Того же мнения были и грузинские НПО: Ассоциация молодых юристов Грузии, например, отметила, что многие показатели не в полной мере учитывают проблемы, и, следовательно, их выполнения не достаточно для достижения целей Плана действий. ТИ-Грузия также критиковала План действий, в частности, принимая во внимание слишком общее определение некоторых целей и мероприятий, растянутость временных рамок и отсутствие перечня мероприятий на год, при том, что некоторые из мероприятий Плана действий (например, в разделе о судебной системе), не имеют непосредственной связи с борьбой против коррупции, количественные показатели, как правило, не содержат конкретных целевых значений, связь между некоторыми из целей в Плане действий (приватизация, дерегулирование, «либерализации» и т.д.) и борьбой с коррупцией не ясна.

В дополнение к вышеупомянутым замечаниям со стороны НПО можно отметить, что включенные в План действий показатели носят общий характер, едва ли поддающимся измерению и контролю. Сроки осуществления мер не являются конкретными. Из-за обилия определений вроде «постоянно» или аналогичных, не поддающихся измерению, сроков План действий не эффективен с точки зрения возможности контроля его реализации и успешности. Правительство представило пример матрицы для отслеживания реализации Плана действий, но оценить с ее помощью качество реализации очень сложно. Министерство юстиции сообщило о реализации около 70% мероприятий, предусмотренных Планом действий, однако не ясно, кто решает, была ли мера реализована успешно, или нет. Также кажется, что отсутствует какой-либо механизм привлечения к ответственности тех органов власти, которые не смогли осуществлять соответствующие меры надлежащим образом (не



ясно, кто принимает решения об ответственности, кто именно в таком органе власти несет персональную ответственность за невыполнение обязательств, какие предусмотрены виды ответственности/ санкции и т.д.).

Что касается оценки осуществления Плана действий, то, в целом, правительство Грузии дало ей следующее описание: «Секретариат Совета по противодействию коррупции при Министерстве юстиции готовит отчеты об осуществлении два раза в год – отчет за весь предыдущий год и отчет за 6-месячный период текущего года; каждому учреждению-исполнителю предлагается представить свою часть отчета; Секретариат в случае необходимости проводит консультации с учреждениями-исполнителями и/или индивидуальные встречи для обеспечения ясности и точности предоставляемой информации; Секретариат составляет сводный отчет, оценивая выполнение показателей за отчетный период. При оценке прогресса в борьбе против коррупции и влияния антикоррупционных мер Правительства в течение соответствующего времени Секретариат и Совет по противодействию коррупции также используют международные рейтинги и результаты таких исследований, как, например, ИВК ТИ, Doing Business ВБ, исследований МФК и ЕБРР, Евробарометр 2012, и т.д.

ТИ-Грузия критически относится к используемому Правительством механизму отчетности/ оценки и качеству отчетов об осуществлении.<sup>7</sup> Она считает, что отчет должен содержать собственный анализ ситуации с реализацией плана действий, проведенный Советом по борьбе с коррупцией. Вместо же этого, кажется, что Секретариат просто скопировал и вставил в него информацию, предоставленную различными учреждениями об их собственной деятельности. Весь отчет выглядел как список достижений практически без анализа вызовов и проблем, возникающих в процессе реализации. Некоторые мероприятия из Плана действий в отчете об осуществлении иногда просто опускались.

Разделы, посвященные осуществлению конкретных мероприятий Плана действий, сообщали информацию только от некоторых учреждений, а информация о деятельности других учреждений, также упоминаемых в качестве ответственных за выполнение этих мероприятий в Плана действий, отсутствовала. Некоторые главы отчетов не содержали количественной информации, которая требовалась соответствующими показателями (например, количество учебных проведенных учебных занятий или количество сотрудников, прошедших обучение). Некоторые части отчеты были слишком короткими или слишком общими по характеру и не содержали достаточных сведений для определения того, был ли достигнут действительно какой-нибудь реальный прогресс на пути к достижению соответствующих целей. Многие из мероприятий, перечисленных в Плана действий, по сути реализованы были. Например, значительные изменения были внесены в нормативно-правовую базу страны. Однако отчеты об осуществлении давали мало информации о практическом применении этих правовых положений, что усложняло оценку реального продвижения на пути достижения целей, обозначенных в стратегии борьбы с коррупцией.

Впрочем, НПО отметили также как положительное явление то, что на заседании Совета по противодействию коррупции в марте 2013 года он предложил организациям гражданского общества принять участие в мониторинге осуществления и подготовить свои альтернативные – «теневые» – отчеты. Это позитивный шаг, который может содействовать в будущем совершенствованию процесса оценки.

---

<sup>7</sup> Следующие замечания касаются реализации в отчете за 2011 год - последний годовой отчет доступен.

## Подготовка нового Плана действий

Правительство сообщило, что в январе 2013 года Совет по противодействию коррупции инициировал процесс пересмотра существующего Плана действий против коррупции и приступил к работе над Планом действий на 2014-2016 годы. При этом заявлено намерение вывести стратегическое планирование на более совершенный уровень, исходя из прошлого опыта и с учетом рекомендаций международных партнеров. Правительство заявило, что процесс уже начался и предусматривает активное участие гражданского общества, свежий и критический взгляд на план действий, анализ уроков, извлеченных из предыдущих мер, более глубокий анализ реализации текущего плана действий, определение проблем, существующих в стране в сфере противодействия коррупции, и выработку качественного стратегического документа.

Как сообщается, на своем заседании в январе 2013 года СПК обсуждал возможные приоритетные направления следующего Плана действий и обратился к членам обновленного состава СПК с просьбой дать свои письменные предложения. Секретариат АКК собрал замечания и предложения НПО, международных организаций и представителей бизнеса относительно пересмотра существующего плана действий. Эти отклики были проанализированы Секретариатом и представлены на уровне экспертов Рабочей группы Совета по противодействию коррупции («РГ СПК») в феврале 2013 года. РГ СПК было поручено в сотрудничестве с Секретариатом СПК подготовить проекты стратегических документов для обсуждения и утверждения СПК.

Правительство проинформировало мониторинговую группу, что секретариат СПК подготовил Стратегические приоритеты на 2014-2016 гг., которые были детально обсуждены и одобрены Советом 5 июля 2013 г. и выглядят следующим образом:

1. Эффективная межведомственная координация в сфере борьбы против коррупции
2. Предотвращение коррупции в публичном секторе
3. Открытость, доступ к публичной информации и вовлечение общественности в антикоррупционную деятельность
4. Антикоррупционное просвещение и информирование общества
5. Предотвращение коррупции в правоохранительных органах, эффективное выявление и преследование связанных с коррупцией преступлений
6. Предотвращение коррупции в судебной власти
7. Прозрачность и сокращение коррупционных рисков в публичных финансах и государственных закупках
8. Предотвращение коррупции в таможенной и налоговой сферах
9. Предотвращение коррупции в частном секторе
10. Предотвращение коррупции в сфере здравоохранения и социального обеспечения
11. Предотвращение политической коррупции.

На заседании в июле 2013 г. Совет создал девять рабочих групп, которые охватывают указанные выше стратегические приоритетные сферы. Окончательный проект нового плана действий планируется подать на утверждение Совета до конца 2013 г.

В процессе разработки нового Плана действий Секретариат СПК организовал в марте 2013 года, в сотрудничестве с УНП ООН, семинар по стратегическому планированию для РГ АКК («Разработка Национальной стратегии борьбы с коррупцией и План действий для Грузии»).

В рамках фонда Восточного партнерства/Совета Европы (Eastern Partnership - Council of Europe Facility) Грузия участвует в реализации проекта «Надлежащее управление и борьба с коррупцией». Определенные мероприятия этого проекта, которые будут проводиться в 2013 году, предусматривают оценку рисков в одной конкретной области. Кроме того, в рамках процесса пересмотра Плана действий будут учитываться результаты исследований НПО (ТИ-Грузия и Ассоциации молодых юристов Грузии) об областях, наиболее уязвимых для коррупции (в том числе, в и доклад ТИ 2011 года о национальной системе добропорядочности).

НПО находят эти меры положительными. В частности, ТИ-Грузия отметила, что после парламентских выборов в октябре 2012 года Совет по противодействию коррупции инициировал предусматривающий широкое участие процесс внесения изменений в План действий на 2013 год, а также разработку совершенно нового Плана действий на 2014-2016 годы путем проведения консультаций с широким кругом заинтересованных сторон. В противоположность тому, как этот процесс был построен в 2010 году, Совет начал свою работу задолго до планируемого времени принятия Плана действий, создавая гарантии того, что все соответствующие заинтересованные стороны получают возможность и достаточное время для внесения своего вклада.

Процесс пересмотра текущего Плана действий, начатый в 2013 году при активном и, кажется, деятельном участии гражданского общества и других партнеров является шагом позитивным. Тем не менее, этот пересмотр не должен ограничиваться Планом действий и должен также охватывать основной политический документ (Стратегию 2010 г.), который, как следует из комментариев правительства, планируется пересмотреть в 2013 году.

Состоявшийся в марте 2013 года семинар по стратегическому планированию был весьма полезным практическим мероприятием. Однако он не может заменить тщательный анализ состояния дел в сфере политики борьбы с коррупцией политики и ее реализации, в частности, анализ влияния конкретных антикоррупционных мер на ситуацию и целевые области. Само собой разумеется, что к успешной реализации стратегии и плана действий способна привести лишь эффективная система мониторинга реализации и оценки. Хорошего качества анализ реализованных решений является жизненно важным для стратегического планирования будущей деятельности и нового Плана действий (а, возможно, и Стратегии борьбы с коррупцией).

Еще один аспект, заслуживающий внимания, – вовлеченность парламента в планирование и осуществление политики борьбы с коррупцией. Парламент не принимал достаточного участия в создании проекта, реализации и мониторинге текущих документов антикоррупционной политики; представители парламента, однако, принимают активное участие в процессе ревизии, который был начат в 2013 году. Являясь высшим представительским и законодательным органом, парламенту надлежит быть реально вовлеченным в процесс разработки государственной политики в сфере борьбы с коррупцией. Это увеличит легитимность процесса и будет способствовать более согласованной политике органов государственной власти.

## **Выводы**

Стратегия и План действий по борьбе с коррупцией 2010 года не основывался на детальном анализе выполнения предыдущих документов. В 2009 году при поддержке доноров были проведены два комплексных исследования, в которых, среди прочего, рассматривались области повышенного риска коррупции, но их результаты не были

отражены и приняты во внимание в направлениях антикоррупционной политики 2010 года. План действий по борьбе с коррупцией 2010 года содержал показатели оценки его осуществления, но многие из них были ущербными и не поддавались должному измерению.

Правительство Грузии признает недостатки существующих документов антикоррупционной политики и процесса мониторинга и оценки ее реализации. Похвально, что в ходе пересмотра Плана действий, начатого в январе 2013 года, правительство приступило к решению некоторых из указанных вопросов. Хотя первые этапы этого процесса обнадеживают, оценивать их успешность слишком рано. Рекомендуется установить четкий график процесса пересмотра.

Также представляется, что надлежащий процесс пересмотра политики следовало бы начать с анализа текущей Стратегии борьбы с коррупцией, а не с Плана действий, дабы убедиться в том, что основной стратегический документ по-прежнему актуален, а, если нет, то в каких корректировках (или крупных изменениях) он нуждается. Пересмотр Плана действий следует проводить после того, как откорректированы (или подтверждены) общие стратегические направления политики. По-прежнему отсутствует анализ коррупционных рисков в различных областях, который должен стать основой для полноценного процесса пересмотра и может опираться на исследования/опросы, проводимые правительством или НУО. Правительство прокомментировало, что Совет по противодействию коррупции утвердил стратегические направления на 2014-2016 гг. в июле 2013 года и что осуществляется пересмотр как стратегии, так и плана действий.

### **Грузия частично выполнила рекомендацию 1.3.**

#### **Новая рекомендация 1**

- *Обеспечить регулярный (не реже чем каждые два года) пересмотр стратегии борьбы с коррупцией на основе всестороннего анализа состояния ее реализации, ее актуальности и ситуации с коррупцией в различных областях. Такой пересмотр должен включать реальные консультации с общественностью и быть прозрачным.*
- *Разработать и использовать новую методологию для мониторинга и оценки осуществления плана действий по борьбе с коррупцией на основе измеримых показателей, которые опираются на четкий график реализации каждой меры и распределение ответственности за ее осуществление.*

## **Участие, повышение осведомленности и просвещение общественности**

### **Предыдущая рекомендация 1.4.-1.5.**

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

### **Информирование и просвещение общественности**

В то время как в Стратегии борьбы с коррупцией 2010 года не упоминается ни информирование и просвещение общественности, ни участие гражданского общества в качестве отдельных или основных задач антикоррупционной политики правительства, План действий 2010 года все же относит их к ожидаемым результатам осуществления этой политики. Нынешний План действий касается повышения информированности общественности в таких разделах, как 1.4.1. и 1.4.3 Плана действий – в главе "Модернизация государственной службы"; 3.2.5 – в главе "Доработка процедуры государственных закупок"; 4.2.3 – в главе "Реформирование системы государственных финансов; 6.8.6 – в главе "Усиление конкуренции в частном секторе и содействие профилактике коррупции ", 7.3.1, 7.3.2., 7.4.1 и 7.4.4.-в разделе "Доработка функционирования судебной системы"; 8.2.1. и 8.2.4. – в главе "Межведомственная координация в сфере предотвращения коррупции".

По данным правительства Грузии, доступ общественности к информации об инициативах и изменениях в области борьбы с коррупцией осуществляется с помощью таких средств:

- Отдельный раздел<sup>8</sup> на веб-сайте Министерства юстиции, посвященный борьбе с коррупцией.
- На этой веб-странице содержится информация о Национальной стратегии и Плана действий по борьбе с коррупцией, отчеты об их реализации, протоколы заседаний СПК и другие сведения. Согласно информации правительства, информация на ней регулярно обновляется.
- Новости в сфере борьбы с коррупцией появляются также на официальной страничке Министерства в сети Facebook.

В Совете по противодействию коррупции и РГ СПК в настоящее время представлены девять организаций гражданского общества. НПО также входят в состав Партнерства ради открытого правительства (ПОП) – форума НПО<sup>9</sup>, который собирается раз в месяц. Как следует из ответов правительства, довольно часто организуются общественные дискуссии и индивидуальные встречи с представителями гражданского общества. В сотрудничестве с НПО на всех этапах – от создания проекта до реализации – были организованы Дни борьбы с коррупцией.

<sup>8</sup> [www.justice.gov.ge/aboutus/Council/224](http://www.justice.gov.ge/aboutus/Council/224).

<sup>9</sup> Более подробную информацию можно получить по адресу [www.justice.gov.ge/Ministry/Department/283](http://www.justice.gov.ge/Ministry/Department/283).

Грузинские НПО отмечали, что информирование широкой общественности о борьбе с коррупцией ограничивается освещением в СМИ деятельности АКК и публикацией материалов на официальном веб-сайте Министерства юстиции Грузии.

По данным отчетов правительства, целевой аудиторией мероприятий в области просвещения общественности, в первую очередь, являются студенты. Например, в 2012 году Секретариат СПК организовал День борьбы с коррупцией с целью повышения осведомленности среди студентов. Студентам был представлен План действий Партнерства ради открытого правительства Грузии с предложением представить свои отзывы о планируемых реформах или какие-либо новые идеи. Конкурсная комиссия, состоящая из членов форума НПО ПОП и секретариата АКК, отобрала пять лучших предложений студентов; победителя же выбрали в ходе открытого Интернет-голосования. Кроме того, в 2012 году в рамках консультаций ПОП, представители секретариата АКК и Министерства юстиции имели встречи со студентами в пяти грузинских регионах и столице страны. На этих встречах были представлены и обсуждены достижения и будущие меры в области борьбы с коррупцией. Секретарь СПК также время от времени встречается со студентами различных учебных центров в целях пропаганды борьбы с коррупцией. Например, весной 2012 года были проведены встречи студентов юридического факультета Тбилисского государственного университета со студентами Центра юридического просвещения АМЮГ.

Результаты кампании как таковой отдельно не измерялись, однако, и кампания, и меры по борьбе с коррупцией были измерены в целом с помощью опроса общественного мнения (см. выше ссылки на опросы 2009). Кроме того, компоненты, связанные с коррупцией, включены в Обзор преступности и безопасности Грузии, финансируемый Европейским Союзом.

НПО отмечали, что им не было известно о каких-либо заметных общественно-просветительских кампаниях по вопросам борьбы с коррупцией, которые бы в последние годы осуществлялись СПК или другими государственными органами. Последний годовой отчет о выполнении Плана действий (2011) не содержит ссылок на какие-либо такие кампании.

### **Участие гражданского общества**

Правительство охарактеризовало участие гражданского общества в разработке и оценке реализации Стратегии и Планов действий как участие неправительственных организаций в составе СПК. По данным правительства, неправительственные организации принимали участие в разработке проекта Плана действий против коррупции 2010-2013 гг. В настоящее время они являются одним из ключевых субъектов процесса пересмотра текущего плана и процесса разработки Плана действий на 2014-2016 гг. В ходе семинара в середине марта 2013 года, уже упомянутого выше, одной из тем для обсуждения было большее участие НПО в оценке реализации Плана действий. Секретариат СПК предложил НПО регулярно готовить «теневые» отчеты о выполнении Плана действий. В процессе стратегического планирования будут исследованы условия для более широкого вовлечения НПО в процесс мониторинга. В то же время правительство считает, что уровень участия НПО в оценке реализации Плана действий можно было бы *"в будущем углубить и придать ему более структурированный или системный характер"*.

Грузинские неправительственные организации критиковали усилия правительства, направленные на вовлечение гражданского общества в разработку и реализацию антикоррупционной политики до 2013 года, после которого ситуация действительно улучшилась. По отзывам ТИ-Грузия, после создания Совета по противодействию коррупции, правительство пригласило несколько НПО принять участие в его заседаниях. Хотя этот шаг был позитивным, правительство не приложило достаточных усилий для того, чтобы гражданское общество могло сделать ощутимый вклад в процесс разработки Стратегии и Плана действий борьбы с коррупцией. К подготовке первых проектов НПО не привлекались, вместо этого им было предложено представить свои замечания по проектам, подготовленным Секретариатом Совета. Хотя такой порядок, возможно, был в целом разумным, однако слишком короткий период времени, отведенный для представления замечаний, в конечном итоге не позволил НПО дать углубленную оценку проектов. Текущий процесс разработки плана действий на 2014-2016 гг. намного более эффективен в плане сотрудничества по сравнению с вышеописанным. Теперь Совет с самого раннего этапа проявил заинтересованность в обеспечении вклада гражданского общества и также пообещал дать достаточно времени для последующих замечаний и поправок.

### **Обсуждение с гражданским обществом существенных мер по борьбе с коррупцией**

В качестве примера такого обсуждения правительство ссылается на разработку Плана действий Грузии в рамках Партнерства «Открытое правительство»<sup>10</sup> (см. также описание процесса консультаций<sup>11</sup>). Обсуждение это касалось рекомендаций НПО относительно отражения в Плана действий различных приоритетов и мероприятий. Большинство рекомендаций НПО «были приняты во внимание». В качестве примера идей, учтенных в Планах действий ПОП, правительство отметило идею о создании единого государственного информационного портала Data.gov.ge (доступен в тестовой версии); внесение в грузинский аналог Закона о свободе информации поправок об обязанности упреждающего информирования общественности; обязанность контролировать имущественные декларации высокопоставленных чиновников и отладка системы государственных закупок.

НПО также отметили другие примеры участия гражданского общества в обсуждении основных антикоррупционных мер. ТИ-Грузия упомянула о том, что, хотя в течение 2010-2012 гг. такие обсуждения внутри СПК не проводились, некоторые государственные учреждения, осуществлявшие важные меры по борьбе с коррупцией, для общения с гражданским обществом были относительно открыты. Положительными примерами такого взаимодействия явились введение в действие платформы электронных закупок Государственного агентства по закупкам и электронной системы раскрытия имущественной информации Бюро гражданской службы.

Примером важной меры борьбы с коррупцией, в отношении которой было проведено обсуждение с гражданским обществом, АМЮГ назвала инициативный характер публикации общедоступной информации на веб-сайтах государственных органов. АМЮГ, например, представила перечень сведений, на которые бы распространялась обязанность включать в объем обязательства по инициативной публикации, и он стал предметом обсуждения между правительством и гражданским обществом, результаты которого были затем отражены в соответствующих изменениях в нормативно-правовых актах (см. соответствующий раздел этого отчета).

---

<sup>10</sup> Размещается по адресу: [www.justice.gov.ge/files/Departments/Analytical/OGP\\_AP\\_Final\\_eng.pdf](http://www.justice.gov.ge/files/Departments/Analytical/OGP_AP_Final_eng.pdf).

<sup>11</sup> [www.justice.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=795](http://www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=795).

НПО согласились с тем, что в отношении уровня обсуждения можно высказывать сомнения, одно то, что дискуссия все же имела место, уже следует приветствовать, ибо она помогла гражданскому обществу лучше узнать об этих важных мероприятиях.

## **Выводы**

В течение последних трех лет определенная информация об усилиях государства в области борьбы с коррупцией распространялась через Интернет. Позитивным шагом в этом направлении было создание отдельного антикоррупционного портала на сайте Министерства юстиции. Однако правительство не осуществляло кампаний по систематическому информированию и повышению осведомленности населения Грузии. Информирование общественности ограничивалось, главным образом, информированием о работе антикоррупционного совета. Действительно, люди в Грузии ощущают результаты борьбы с коррупцией непосредственно, однако регулярное повышение осведомленности о конкретных преимуществах и достижениях в любом случае были бы полезны. Информационно-просветительские мероприятия, проводимые со студентами можно только приветствовать, но их одних не достаточно: другие группы населения должны быть также охвачены.

В целом, ясно, что при подготовке программных документов 2010 г. (Стратегии и Плана действий) и их реализации в течение 2010-2012 гг. взаимодействие с гражданским обществом не считалось приоритетным или чем-либо, заслуживающим значительных усилий. Участие гражданского общества носило преимущественно поверхностный и формальный характер. Поэтому то, что это отношение, похоже, меняется, – знак очень хороший, поскольку как правительство, так и НПО отмечают новый порядок сотрудничества в рамках СПК, начиная с 2013 года, и в частности в рамках процесса пересмотра документов антикоррупционной политики. Будущее покажет, станет ли это новое отношение нормой.

Отрадно, что НПО упомянули несколько важных инициатив в области борьбы с коррупцией, которые были разработаны и осуществлены органами государственной власти в процессе обсуждения с гражданским обществом. Однако они, кажется, были результатом инициативы отдельных учреждений, а не частью политики государства в целом. Правительство утверждает, что этот вопрос решается и что общественное обсуждение важных антикоррупционных мер становится частью государственной политики.

**Грузия в основном выполнила рекомендации 1.4.-1.5.**

## **Новая рекомендация 2**

- *Сделать кампании по информированию и просвещению общественности по вопросам борьбы с коррупцией частью документов антикоррупционной политики. Разработать стратегию связей со средствами массовой информации и общественностью с целью повышения осведомленности об усилиях государства, направленных на борьбу с коррупцией.*
- *Обеспечить содержательное и систематическое участие гражданского общества в разработке и осуществлении антикоррупционной политики, в частности, путем проведения публичных консультаций по любым значительным запланированным антикоррупционным мерам.*



## **Специализированные учреждения в сфере политики и координации усилий по борьбе с коррупцией**

### *Предыдущая рекомендация 1.6.1.*

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

- i. Повысить аналитический и организационный потенциал Совета путем назначения постоянного персонала для поддержки и обеспечения его необходимыми ресурсами;**
- ii. Установить обязанность предоставления отчетов Правительству или Парламенту и обеспечить регулярное обнародование целей и деятельности Совета (отчеты, протоколы заседаний и т. д.).**

### **Аналитико-организационные возможности Совета по противодействию коррупции**

**Мандат и полномочия СПК.** СПК был создан в 2008 году президентским указом; в июле 2010 года положения о Совете были включены в Закон о конфликте интересов и коррупции на публичной службе (статья 12-1). Функции Совета включают координацию деятельности по борьбе с коррупцией, обновление планов действий и стратегий борьбы с коррупцией, контроль за их выполнением, обеспечение выполнения рекомендаций международных организаций, отчетность и предоставления информации общественности.

Решения Совета, как правило, отражаются в протоколе его заседания и намеченных мерах, рассылку которых обеспечивает Секретариат. Они не являются обязательными, если не находят своего отражение в постановлениях правительства/ Указах Президента или других нормативных актах (например, приказах министра). Решения Совета могут быть адресованы конкретным учреждениям – например, на своем заседании в январе 2013 г. Совет обратился к Бюро гражданской службы с просьбой провести исследование различных моделей мониторинга имущественных деклараций публичных должностных лиц (такое исследование, как информирует правительство, было в дальнейшем представлено Бюро Совету на заседании последнего в июле 2013 года).

Согласно Закону о конфликте интересов и коррупции на государственной службе полномочия Совета определяются в подзаконных актах. Согласно соответствующим положениям, утвержденным Президентом, Совет имеет право получать информацию, необходимую для своей работы из государственных учреждений и органов; разрабатывать предложения и рекомендации относительно стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией; получать информацию о реализации стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией и рекомендаций международных организаций у соответствующих государственных органов и учреждений.

Роль СПК Правительство описывает следующим образом: Совет при поддержке Секретариата возглавлял работу по предотвращению коррупции и борьбе с ней в Грузии. Он отвечал за разработку новой политики, межведомственную координацию, контроль за выполнением, коммуникацию с НПО, международными организациями,

СМИ и широкой общественностью и представлял Грузию на международном уровне. По мнению правительства, гарантией эффективности СПК является его межведомственный характер. Политику и меры в сфере борьбы с коррупцией определяются совместно с ответственными ведомствами с учетом мнения гражданского общества, деловых кругов и международных партнеров. Меры эти не навязываются государственным органам извне, а осуществляются скорее в результате тщательного отбора с полным пониманием их значения. Такой подход обеспечивает то, что разработанная политика остается не просто декларацией доброй воли, но в полной мере проводится в жизнь и контролируется. Участие НПО, деловых кругов и международных организаций на ранних стадиях формирования антикоррупционной политики гарантирует комплексность и актуальность этих мер. Правительство Грузии считает, что такой подход, при условии его надлежащего применения, в грузинском контексте является хорошей моделью, которая себя успешно зарекомендовала в различных областях (например, в области реформы системы уголовного правосудия, борьбы с торговлей людьми). После октябрьских парламентских выборов 2012 года роль СПК усилилась, ее состав был расширен, и общественные организации стали более активно участвовать в процессе. Кроме того, сейчас обсуждается вопрос о том, чтобы был подотчетен СПК парламенту.

ТИ-Грузия отмечала, что в 2010-2012 Совет играл ограниченную роль в разработке и реализации мер по борьбе с коррупцией в Грузии, прежде всего из-за его недостаточного организационного потенциала. Хотя Совет, возможно, и являл собою удобный форум для обсуждения некоторых законодательных изменений (впрочем, даже это является сомнительным, учитывая тот факт, что этот орган собирался на заседания лишь пять раз в течение трех лет, и эти заседания, как правило, долго не длились), он немного преуспел в плане контроля за практическим применением правовых норм или оценки общей ситуации в области борьбы с коррупцией. Вероятно, это в значительной степени явилось результатом отсутствия у Совета сильной организационной структуры и своего персонала. Ассоциация молодых юристов Грузии согласилась с тем, что Совет должен действовать более активно, а его участие в сфере политики борьбы с коррупцией следует сделать более ощутимым, в частности, в области мониторинга различных учреждений и оценке их соблюдения стратегии и плана действий, разработанных Советом.

ТИ-Грузия выдвинула предложение о проведении масштабной реформы Совета по противодействию коррупции и созданию совершенно иного органа по борьбе с коррупцией, а именно независимого антикоррупционного органа, в обязанности которого будет входить расследование, профилактика и просвещение. Это агентство должно будет иметь собственное штатное расписание и бюджет и находится в непосредственном подчинении законодательной власти. Порядок назначения руководителя агентства должен быть разработан таким образом, чтобы свести к минимуму влияние правящей партии. Было бы также необходимо обеспечить достаточную прозрачность и подотчетность такого агентства. Другая неправительственная организация – АМЮГ – предложила создать Совет в качестве независимого органа и обеспечить необходимые ресурсы для его функционирования, что усилит его независимость и оперативные возможности.

**Состав СПК.** По данным правительства, в течение последних трех лет представительство государственных учреждений, НПО и международных организаций в состав СПК увеличилось вследствие расширения проблематики Совета, наличия политической воли для включения в состав СПК гораздо большего количества субъектов и появления новых НПО, работающих в области борьбы с коррупцией. Ранее

в 2012 году, а затем в январе 2013 года состав членов СПК был расширен в целях впервые обеспечить в нем представительство организаций гражданского общества (включено 9 новых организаций), международных организаций (4 новые) и деловых кругов (1 местная и 2 международных компании). После последних поправок (январь 2013 г.) СПК состоит из 38 членов, из которых 17 – высокопоставленные представители правительства, 2 – парламента и 1 – судебной власти; 18 наблюдателей представляют местные и международные НПО, международные организации, доноров и бизнес-ассоциации.<sup>12</sup> Планируются и некоторые дальнейшие изменения (с введением в состав представителей Министерства обороны, Министерства социальных дел, Омбудсмана по вопросам предпринимательства).

По утверждениям Правительства, Совет всегда открыт для НПО. Они могут стать его членами, отправив запрос в Секретариат, который информирует Совет о новой кандидатуре. Иногда и сам Секретариат предлагает Совету направить приглашение той или иной НПО войти в состав СПК. В случае одобрения СПК, Секретариат готовит поправки к Указу Президента о составе Совета и представляет их Президенту. Предложения об изменениях в составе Совета может вносить и сам СПК или Правительство. Официально установленных критериев для отбора НПО. Тем не менее, соответствующее решение принимается с учетом роли организации в борьбе с коррупцией и ее опыта в области противодействия коррупции. Например, при подготовке изменений в составе СПК (январь 2013 г.) правительство провело консультации с НПО-членами СПК и на их основе направило в инициативном порядке предложение нескольким НПО принять участие в работе Совета по противодействию коррупции. Некоторые же НПО направили запросы председателю Совета – министру юстиции Грузии. В результате этого, правительство обсудило этот вопрос на заседании Кабинета министров, после чего было принято решение увеличить количественный состав СПК. Соответствующее предложение было направлено президенту, который и подписал этот указ официально.

Эта позиция открытости по отношению к новым членам – представителям гражданского общества подтверждается АМЮГ, которая отметила, что в ходе недавней встречи представителей гражданского общества и Министерством юстиции, министр заявил, что Совет открыт для новых членов и призвал гражданское общество к активному участию в его работе.

**Функционирование СПК.** Согласно Положению о СПК, очередные заседания Совета проводятся ежеквартально. РГ СПК обычно проводит совещания в связи с подготовкой заседания СПК или по мере необходимости, а также по инициативе Секретариата или просьбе/требованию члена Совета. Также функционируют рабочие подгруппы, такие как рабочая подгруппа по вопросам финансирования политических партий (названия других групп сообщены не были). По сведениям правительства, до сих пор состоялось всего 8 заседаний СПК, 2 из которых были проведены в 2012 году. После выборов 2012 года СПК собралась в обновленном составе в январе 2013 года. Следующее заседание планировалось провести в апреле 2013 года, но позже перенесено на июнь и далее на июль. Впрочем, по данным НПО, в период с 2010 по 2012 гг. состоялось только 5 заседаний СПК, из которых в 2012 году – только одно.

---

<sup>12</sup> В состав Совета первоначально входило 18 членов (14 представителей различных государственных учреждений и 4 представителя гражданского общества). Позднее его состав был расширен до 23 человек, что позволило ввести в его состав представителей других госучреждений и ОГО.

С 2013 года Секретариат СПК использует стандартную форму для учета посещаемости заседаний СПК (Правительство предоставило такой документ по заседанию в январе 2013 г.). Статистика посещений, однако, не публикуется.

В 2012 году Совет утвердил отчет о противодействии коррупции за 2011 г. и отчет за первое полугодие 2012 года. Совет также одобрил План действий Партнерства за открытое правительство Грузии на 2012-2013 годы и обсудил ход его реализации за первые 5 месяцев на своем августовском заседании 2012 года. В число других вопросов, рассмотренных СПК, входил ход реализации нормативных документов, регламентирующих финансирование политических партий и правил, призванных предотвратить использование административного ресурса во время избирательной кампании, вопросы, связанные с единым государственным информационным порталом Data.gov.ge и места Грузии в международных антикоррупционных рейтингах.

Первое заседание Совета в расширенном составе состоялось в январе 2013 года. Среди обсуждавшихся на нем вопросов было избрание заместителя Председателя Совета, ход реализации Плана действий ПОП и ближайшие мероприятия, создание рабочей группы по вопросам финансирования политических партий, порядок проведения Третьего раунда мониторинга ОЭСР / Сети, мероприятия по борьбе с коррупцией, которые будут осуществляться в рамках Фонда Восточного партнерства/Совета Европы, пересмотр существующего Плана действий борьбы с коррупцией и разработка нового плана на 2014-2016 гг. и последующий период, реформирование гражданской службы и, в частности, механизм контроля за декларированием имущества высокопоставленными государственными должностными лицами, совершенствование системы государственных закупок.

По оценкам ТИ-Грузия, работа Совета в основном сводилась к пленарным заседаниям. В период между заседаниями ответственным за функционирование Совета являлся Секретариат (Аналитический департамент Министерства юстиции).

**Финансирование СПК.** Основным источником финансирования для СПК является государственный бюджет Грузии. Ни СПК, ни его секретариата не имеют отдельного бюджетного финансирования, расходы на его деятельность покрываются из общего бюджета Министерства юстиции. Источники финансирования отдельных видов деятельности обеспечили доноры: УНП ООН, USAID – в рамках его Программы G3 («Надлежащее управление в Грузии»), Фонд Восточного партнерства Совет Европы, ОЭСР, в основном для поддержки участия в международных мероприятиях или организации семинаров на местном уровне.

**Секретариат СПК.** Функции Секретариата СПК выполняет Аналитический департамент Министерства юстиции Грузии. По сообщениям Правительства, Секретариат СПК, который обеспечивает Совету организационно-аналитическую поддержку, теперь усилен. Был расширен его штат. С 2010 года число сотрудников, работающих по вопросам борьбы с коррупцией, увеличилось до 8 (всего в Департаменте работает 16 сотрудников)<sup>13</sup>. 8 штатных сотрудников, работающих по вопросам борьбы с коррупцией – это Секретарь СПК – начальник отдела, заместитель начальника отдела, четыре старших юридических консультанта (в том числе координатор по вопросам борьбы с коррупцией и социолог, анализирующий данные исследований антикоррупционных исследований, оценок/ рейтингов), один

---

<sup>13</sup> Следует сказать, что это относительно большое для Грузии число – например, весь штат Бюро гражданской службы насчитывает 18 сотрудников.

административный помощник и один стажер. Членство в СПК определяется должностью (членство по должности), а не персоналиями. Впрочем, Правительство отметило, что, несмотря на усиление потенциала секретариата СПК со времени завершения последнего раунда мониторинга, в дальнейшем его желательно еще усилить.

НПО отмечают, что какого-либо заметного усиления аналитического и организационного потенциала Совета не произошло. Совет по-прежнему не имеет самостоятельной организационной структуры и в качестве секретариата Совета выступает Аналитический департамент Министерства юстиции, что вызывает опасения по поводу степени независимости Совета от исполнительной ветви власти. Сотрудники, работающие в Аналитическом департаменте Министерства юстиции должны выполнять и другие задачи. Следовательно, их участие в деятельности по предотвращению коррупции ограничено.

### **Обязательства по отчетности и прозрачность СПК**

Говоря об отчетности, Правительство ссылается на отчеты об осуществлении Плана действий, которые надлежит готовить два раза в год (и публиковать в июле/августе – за первые 6 месяцев текущего года, а в марте/апреле – за весь предыдущий год). Отчеты о реализации представляются Президенту и Правительству. В настоящее время обсуждается целесообразность вменения СПК в обязанность отчитываться перед парламентом. ТИ-Грузия отмечает, что, на практике, по состоянию на март 2013 года, Совет опубликовал в общей сложности три доклада (по одному за 2010 и два за 2011 годы). Отчет о реализации за 2012 год только предстоит опубликовать (отчет за первое полугодие 2012 года также не был опубликован).

Что касается обеспечения информированности общества о деятельности самого СПК, то Правительство указало в этом отношении на такие средства, как специальный портал на веб-сайте Министерства юстиции, посвященный борьбе с коррупцией; публикацию информации о Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий по ее реализации, комплексных отчетов об их исполнении, протоколов заседаний СПК на регулярно обновляемой веб-странице, а также размещение новостей о работе Совета на странице Министерства в сети Facebook. Решения СПК фиксируются в протоколах его заседаний и документах, утверждаемых СПК. Они доступны в Интернете по адресу [www.justice.gov.ge](http://www.justice.gov.ge).

НПО отмечают, что, как показывает практика публикации отчетов о реализации Плана действий, информирование о деятельности Совета не является регулярным. Помимо веб-сайта, для повышения уровня осведомленности общественности о деятельности Совета сделано очень мало.

### **Выводы**

Потенциал органа координирования политики в области противодействия коррупции все еще проблематичен. СПК сыграл ведущую роль в координировании разработки и реализации политики противодействия коррупции, однако его эффективность выглядит низкой. Совет провел лишь несколько заседаний и лишен реальных полномочий, чтобы влиять на политику и осуществлять действенный мониторинг реализации стратегии и планов действий по борьбе с коррупцией. Объяснить это можно относительно низким статусом СПК (межведомственный орган, состоящий из представителей различных органов власти и неправительственных партнеров) и недостаточными ресурсами

секретариата. В то же время, отрадно, что теперь СПК непосредственно упоминается и регулируется Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе (хотя основные положения, регулирующие состав и функционирование Совета содержатся в Указе Президента) .

В штате Аналитического департамента Министерства юстиции – квалифицированные сотрудники, однако они и далее отвечают за выполнение ряда других задач (в том числе таких важных и комплексных направлениях, как реформа сектора уголовной юстиции) и не всегда могут посвятить себя полностью работе СПК. Сотрудники Департамента посвящают вопросам борьбы с коррупцией, по оценкам, только 50% своего рабочего времени. Понятно, что в стране, где борьба с коррупцией остается приоритетом правительства, механизм координации в области политики по борьбе с коррупцией нуждается в квалифицированном персонале, то есть штатных сотрудниках, которые бы специализировались и занимались исключительно работой по борьбе с коррупцией. Это также позволило бы секретариату СПК в своей работе действовать более инициативно.

После выборов в октябре 2012 года в работе Совета произошли положительные сдвиги, однако только будущее покажет, приведут ли они к росту эффективности его работы. Таким образом, на повестку дня следует ставить вопрос об институциональной реформе в этой области. На это указывают и неправительственные организации, которые предлагают создать отдельный институт с более широкими полномочиями и возможностями. Хотя существующий механизм координации предусматривает широкое участие и достижения консенсуса, все же следует, по крайней мере, обсудить идею о создании отдельного учреждения. Данный отчет по мониторингу не указывает на какую-либо конкретную модель или образец органа по координированию политики по борьбе с коррупцией, при этом однако с целью повышения эффективности деятельности СПК и его секретариата рекомендуется рассмотреть различные доступные решения.

Базовая информация о функционировании СПК публикуется он-лайн; при этом рекомендуется измерять и анализировать статистику посещаемости соответствующих web-страниц. В целом, впрочем, механизм отчетности СПК не является удовлетворительным: отчеты по реализации Плана действий по борьбе с коррупцией являются формальными и на практике не регулярными (хотя органы, ответственные за исполнение мероприятий плана, регулярно подают каждые шесть месяцев свои отчеты, были утверждены и опубликованы пока что лишь три общие отчеты); отчетность о деятельности СПК как таковой нет совсем, что значительно снижает его эффективность работы и степень информированности общества о ней. Направление отчетов парламенту увеличит демократическую легитимность и подотчетность СПК, а также повысит осведомленность о его работе и общественный резонанс.

**Грузия частично выполнила рекомендацию 1.6.1.**

### **Новая рекомендация 3**

- Обеспечить орган, ответственный за координацию политики в области борьбы с коррупцией, надлежащими полномочиями, ресурсами и секретариатом, включая постоянный штат сотрудников, специализирующихся только на сфере борьбы с коррупцией.***

- *Повысить информированность о механизме координации политики в сфере противодействия коррупции путем подготовки и публикации регулярных отчетов о его работе и направления регулярных докладов парламенту.*

Предыдущие рекомендации 1.6.2.-1.6.3.: См. в конце главы 2.

## **2. Криминализация коррупции**

*Предыдущая рекомендация 2.1.-2.2.*

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

### **Подготовка прокуроров и следователей**

По данным Правительства, учебный центр Министерства юстиции Грузии разработал ежегодную учебную программу для прокуроров на основе оценки потребностей и международных рекомендаций, имеющих отношение к прокуратуре. Среди прочих тем, учебная программа включает и такую, как ответственность юридических лиц.

В январе-марте 2010 года обучение по проблематике Уголовного кодекса Грузии, в том числе по вопросу ответственности юридических лиц, прошло 440 прокуроров. Как сообщается, цель этих тренингов состояла в ознакомлении прокуроров и судей с законодательством об ответственности юридических лиц, проанализировать практику и законодательство, а также провести обсуждение возможных изменений в Уголовный кодекс в будущем. Кроме того, в 2010 г. в рамках проекта СЕ/ЕС GEPAC, в Учебном центре Министерства юстиции было проведено двухдневное обучающее мероприятие. Его программа включала вопросы, связанные с ответственностью юридических лиц: помимо тематических докладов по теории, в учебную программу были включена работа над практическими примерами. Обучение по ней прошли 25 прокуроров и следователей. Позднее тот же учебный модуль был пересмотрен и включен в учебный курс стажеров прокуратуры.

Правительство дало сведения и о ряде прочих обучающих мероприятий по вопросам борьбы с коррупцией и отмыванием денег, осуществленных Академией Министерства внутренних дел, но проблеме корпоративной ответственности в них, по всей видимости, особого внимания не уделялось.

Прокуроры, с которыми была организована встреча в ходе посещения сумели припомнить только один семинар, включавший и тему ответственности юридических лиц, который был проведен сразу принятия соответствующих поправок. На семинаре была предложена информация о новых законоположениях, однако никаких рекомендаций по их практическому применению.

### **Правоприменение в области корпоративной ответственности**

Грузия стала первой страной в регионе (и страны СПД), которая в 2006 году установила ответственность юридических лиц. После внесения поправок в 2008 году в соответствующие положения Уголовного кодекса они, в основном, стали соответствовать международным стандартам.

По данным правительственной статистики, в последние три года (2010-2012), к ответственности по статье 194 УК РФ (отмывание денег) было привлечено только 2 юридических лица. Обвинительные приговоры по обоим делам были вынесены в 2011 году, и к юридическим лицам было применено наказание в виде лишения права заниматься определенными видами деятельности. В обоих случаях юридические лица были привлечены к ответственности после осуждения физических лиц.

По утверждениям Правительствам, ни следователи, ни прокуроры не сталкиваются с проблемами при расследовании дел, связанных с юридическими лицами. Однако отсутствие каких-либо дел в отношении юридических лиц по статьям, предусматривающим ответственность за коррупционные правонарушения, свидетельствует о противоположном – особенно на фоне многочисленных случаев судебного преследования физических лиц.

Прокуроры, опрошенные в ходе визита, подтвердили, что положения о корпоративной ответственности прокурорам по-прежнему незнакомы, и применяют они их неохотно. Они считают, что доказать элементы состава, которых требует стандарт корпоративной ответственности – например, то, что преступление было совершено к выгоде компании, и что в его совершении участвовали соответствующие ответственные лица, весьма трудно, в частности, потому, что к преступлению, как правило, причастны посредники. Часто бывает, что в коррупционную схему включены фиктивные компании (компании-пустышки), из-за чего их судебное преследование делается тщетным. Прокуроры имеют возможность возбуждать судебное преследование в отношении какого-либо юридического лица и независимо от преследования физического, однако они все еще сомневаются в том, как правильно формулировать обвинение юридическим лицам и, следовательно, предпочитают заниматься делом, связанным с непосредственным исполнителем.

## **Выводы**

Несмотря на проведенные тренинги и включение ответственности юридических лиц в учебную программу для прокуроров, все же, кажется, каких-либо целевых тренингов для следователей и/или прокуроров по теме ответственности юридических лиц не было. Ответственность юридических лиц включалась в число многих других вопросов, охватываемых программой этих учебных мероприятий, что могло сказаться на эффективности обучения.

Несмотря на то, что в законодательстве уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения существует в Грузии с 2006 года, вызывает беспокойство полное отсутствие практики правоприменения. Этот факт подтверждает недостаточность тренингов, организованных для практических работников правоохранительных органов, а также потребность в дополнительных разъяснениях.

Отсутствие практики правоприменения также может иметь негативные последствия для продвижения мер по укреплению добропорядочности в частном секторе. Ответственность юридических лиц, при условии ее эффективного применения, является мощным средством стимулирования компаний к созданию надежных механизмов внутреннего контроля, профессиональной этики и соблюдения правовых норм. Для дальнейшего поощрения таких мер рекомендуется использовать лучшие практики других стран и предусмотреть для компаний, которые привлекаются к ответственности за преступления, совершенные в их интересах, возможность



освобождения от нее, при условии реализации ими таких программ и наличии доказательств того, что преступник действовал с нарушением таких мер.<sup>14</sup> (См. также раздел отчета о реализации мер укрепления добропорядочности в бизнесе).

## Рекомендацию 2.1.-2.2. Грузия выполнила частично

### Новая рекомендация 4

- *Ввести в учебную программу для новоначальных следователей и прокуроров, а также в программу повышения их квалификации практические тренинговые занятия, которые специально фокусировались бы на ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Осуществлять обучение судей по вопросам применения норм об ответственности юридических лиц.*
- *Обеспечить следователей и прокуроров пособием по эффективному расследованию и уголовному преследованию по делам о коррупционных преступлениях с участием юридических лиц.*
- *Обеспечить включение применения норм об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения в число приоритетных направлений политики в сфере уголовной юстиции.*
- *Рассмотреть возможность внесения в законодательство норм об освобождении (защите) от ответственности для компаний с эффективными системами внутреннего контроля и программами соответствия.*

### Предыдущая рекомендация 2.3.

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

По сообщениям Правительства, в ноябре 2011 года в Уголовный кодекс Грузии были внесены поправки, в частности, с целью расширить перечень субъектов взяточничества в соответствии с рекомендациями ОЭСР и международными стандартами.

В диспозиции статей УК Грузии о взяточнических преступлениях (см., например, статью 338 – пассивное взяточничество<sup>15</sup>) используется определение «*публичного*

<sup>14</sup> См., например, Сводный отчет Сети ОЭСР по результатам второго раунда мониторинга СПД (“Антикоррупционные реформы в странах Восточной Европы и Центральной Азии, Достижения и проблемы, 2009-2013”), стр. 64-65, доступен по адресу:

[www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm).

<sup>15</sup> Текст взят из доклада ГРЕКО по Грузии по результатам 3-го Раунда:

«Статья 338. Получение взятки

Получение или вымогание публичным должностным лицом или лицом, приравненным к нему, прямо или косвенно денег, ценных бумаг, имущества, материальной выгоды или любого другого неправомерного преимущества или принятие предложения или обещания такого преимущества для себя самого или для кого-либо еще, за совершение им или отказ от совершения действий при выполнении своих официальных полномочий и обязанностей к выгоде взяточдателя или другого лица, а также использование своего служебного положения в этих целях или для осуществления официального покровительства, наказывается лишением свободы на срок от шести до девяти лет.

2. То же деяние, совершенное:

а) государственным чиновником с политическим статусом;

б) в отношении большого количества лиц;

в) группой лиц по предварительному сговору,

*должностного лица или лица, к нему приравненного»* (перевод позаимствован из отчета GRECO). В переводе Уголовного кодекса, предоставленного грузинскими властями «публичное должностное лицо» называется «должностным лицом». Отчет СПД по Второму раунду мониторинга Грузии (а также отчет GRECO) ссылается на Закон о государственной службе, который определяет «публичное должностное лицо» / «должностное лицо» как лицо, которое в соответствии с правилами, установленными настоящим Законом, состоит на оплачиваемой должности в органе государственной власти или местного самоуправления.

Статья 2 Закона о государственной службе приводит перечень органов государственной власти, работа в которых считается государственной службой: (1) Парламент Грузии, за исключением фракций и секретариатов специальных следственных комиссий или других парламентских комиссий, (2) Администрация Президента, (3) Государственная канцелярия правительства Грузии, Управление государственного министра, министерств и государственных ведомств; (4) Совет юстиции Грузии, (5) Конституционный суд, суды общей юрисдикции, Прокуратура Грузии; (6) Национальный банк Грузии; (7) Контрольная палата Грузии; (8) Управления и представительства уполномоченного по правам человека Грузии, а также (9) губернаторы и их администрации. Органами государственной власти автономных республик – Абхазии и Аджарии – являются: (1) Высшие представительские органы автономных республик Абхазии и Аджарии, и (2) органы исполнительной власти автономных республик Абхазии и Аджарии. Органами местного самоуправления являются: (1) Сакребуло (региональные советы), (2) мэрии и (3) муниципалитеты.

С целью охватить других чиновников, которые формально не имеют статуса государственного служащего, к статье 332 УК («Превышение должностных полномочий») было добавлено примечание, которое включает все коррупционные преступления. Это примечание в настоящее время гласит следующее:

*«1. Субъектами преступлений, предусмотренных настоящей главой (Глава XXXIX – Преступления, связанные с осуществлением государственной службы) также являются сотрудники юридического лица публичного права (за исключением политических и религиозных объединений), осуществляющие властные полномочия, члены и сотрудники специальных комиссий парламента, субъекты избирательного процесса (только для целей статьи 338 («Получение взятки») настоящего Кодекса), члены арбитражных судов, частных исполнительных служб, а также любое другое лицо, осуществляющее в соответствии с законодательством Грузии властные полномочия.*

*2. Для целей настоящей главы, лица, приравненные к должностному лицу, включают также иностранных публичных должностных лиц (в том числе членов законодательных органов и/или органов, осуществляющих административные полномочия), а также любое лицо, исполняющее любую публичную функцию для другого государства, должностное лицо или работающий на основании договора*

---

наказывается лишением свободы на срок от семи до одиннадцати лет.

3. Деяния, определенные в частях 1 и 2 настоящей статьи и совершенные:

а) лицом, ранее осужденным за взяточничество;

б) неоднократно;

в) путем вымогательства;

г) организованной преступной группировкой;

е) в особо крупном размере,

наказывается лишением свободы на срок от одиннадцати до пятнадцати лет».

*сотрудник международной организации или агентства, а также любые назначенные или неназначенные лица, осуществляющие функции, приравненные к функциям такого должностного лица или сотрудника, иностранные арбитры, присяжные заседатели, исполняющие свои функции на основе законодательства зарубежных государств, члены международных парламентских ассамблей, представители Международного уголовного суда, судьи или должностные лица международного суда или судебного органа».*

Согласно Избирательному кодексу Грузии (статья 2), субъектом избирательного процесса является партия, избирательный блок или инициативная группа избирателей, или кандидат в члены представительского органа государственной власти или на государственную должность, зарегистрированные соответствующей избирательной комиссией.

## **Выводы**

Похоже, что сотрудники специальных парламентских комиссий и кандидаты на политические должности подпадают под нынешнее определение лиц, подлежащих ответственности за коррупционные правонарушения по Уголовному кодексу Грузии (в редакции с изменениями от ноября 2011 года).

## **Грузия полностью выполнила Рекомендацию 2.3.**

### *Предыдущая рекомендация 2.4.*

<p><b><i>Уменьшить действующие в настоящее время минимальные санкции за отмывание денег и пассивное взяточничество, сделав их соразмерными тяжести совершенных преступлений в случаях, когда нанесенный в результате ущерб незначителен.</i></b></p>
--

В отчете СПД о Втором раунде мониторинга Грузии<sup>16</sup> было выражено удивление по поводу того, что минимальный срок наказания за пассивное взяточничество и отмывание денег равен 6 годам лишения свободы. Такой срок казался непропорциональным, не оставляющим места, например, для соответствующей санкции за вознаграждение за упрощение формальностей. В этом же Отчете речь шла о существующем риске того, что дела не будут доведены до суда из-за несоответствия этого минимального наказания.

Следует отметить, что в Отчете о втором раунде (стр. 21-22) была приведена таблица санкций за различные преступления, в которой минимальная санкция за пассивное взяточничество была указана правильно, а именно 6 лет лишения свободы, а минимальная санкция за отмывание денег, также правильно указанная – 3 года лишения свободы. Однако в следующем абзаце минимальная санкция 6 лет был ошибочно упомянута в связи с отмыванием денег.

В настоящее время Уголовный кодекс Грузии предусматривает, что основное преступление – отмывание денег – наказывается *«штрафом или лишением свободы на срок от 3 до 6 лет»*. Основное преступление пассивного взяточничества по-прежнему наказывается *«лишением свободы на срок от 6 до 9 лет»*. Данный Отчет уделяет дополнительное внимание непропорциональности санкции за пассивное

<sup>16</sup> Текст доступен по адресу: [www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm).

взятничество, в то время как санкции за преступление отмывания денег сейчас, кажется, является как пропорциональной мерой, так и в достаточной мере сдерживающий.

Правительство сообщило, что Министерство юстиции инициировало пересмотр Уголовного кодекса Грузии. Основная цель этого процесса заключается в усилении уголовного законодательства и приведению его в соответствие с международными стандартами, устранении неточностей и пробелов, а также отражении в Уголовном Кодексе «современных тенденций в области преступности». Процесс предполагает два этапа: на первом будет осуществлен пересмотр Общей части Кодекса, на втором же этапе внимание будет уделено Особой части, охватывающей конкретные преступления. В ходе работы над Особой частью Кодекса будут также рассмотрены предложения относительно минимальных наказаний.

Правительство также отметило, что теперь есть возможность назначать наказание ниже минимального, предусмотренного статьей Уголовного Кодекса, при условии заключения между прокурором и обвиняемым соглашения о признании вины и согласия обвиняемого сотрудничать с правоохранительными органами.

НПО подвергают систему соглашений о признании вины в Грузии критике, считая, что она дает прокурорам слишком широкие дискреционные полномочия. Хотя такое соглашение о признании вины в конечном счете подлежит утверждению судом, судьи, как полагают, не достаточно независимы и в большинстве случаев соглашаются с аргументацией обвинения.<sup>17</sup> Это обстоятельство ослабляет эффективность судебного контроля за сделками о признании вины и может стать причиной злоупотреблений полномочиями со стороны прокуратуры. Кроме того, документ, регламентирующий порядок использования прокурорами этой возможности, якобы не доступен общественности. Тревожит и то, что 95% обвиняемых в делах о пассивном взяточничестве, как сообщается, на период разбирательства заключаются под стражу, что оказывает на них огромное давление, заставляя идти на сделку о признании вины с обвинением и согласиться с относительно небольшими сроками лишения свободы и штрафом.

То, что судья играет ограниченную роль в процедуре заключения соглашения о признании вины, подтверждается следующим: согласно статистическим данным, предоставленным правительством во время посещения, в 2010 году из 4400 ходатайств о заключении соглашения по всем уголовным делам, внесенным в суды, только 18 было отклонено (16 и 19, соответственно, в 2011 и 2012 гг.). Суды не могут пересматривать содержание соглашения о признании вины и, например, отклонить его, если предложенное наказание кажется слишком низкой.

То же подтверждают и другие отчеты. Например, рабочий документ штата Европейской комиссии (март 2013 г.), прилагаемый к Отчету о ходе реализации Европейской политики соседства в Грузии в 2012 году, сказано, что высокая вероятность быть осужденным, если дело дойдет до суда, приводит к чрезмерно широкому использованию сделок о признании вины. За первые девять месяцев 2012 года 88% всех уголовных дел завершились заключением сделки о признании вины. Другими причинами частого использования сделок о признании вины являются суровость наказаний за мелкие преступления и накопительный характер приговоров.

---

<sup>17</sup> См., например, доклад ТИ-Грузия о национальной системе обеспечения добропорядочности, 2011, Глава «О судоустройстве», по адресу: <http://transparency.ge/nis> .

Как показывают опросы, люди рассматривают сделки о признании вины в качестве несправедливого способа увеличить поступление денег в бюджет.<sup>18</sup>

Должностные лица министерства юстиции отмечали, что запланированный пересмотр уголовного законодательства будет, в частности, направлен на усиление роли судьи и потерпевших от преступлений в производстве по заключению соглашения о признании вины. Одной из проблем, которую при этом необходимо рассмотреть, связана с путями исключения возможность «откупиться» от правосудия, когда более высокая сумма, выплачиваемая в пределах соглашения, приводит к назначению менее строгого наказания.

Что касается минимального размера, дающего основания для привлечения к уголовной ответственности за подкуп, то грузинское законодательство, по утверждениям Правительства, не предусматривает минимальной суммы в случае неправомерного преимущества, после которой наступает уголовная ответственность за коррупционные преступления. Согласно УК Грузии, преступление считается совершенным при наличии элементов преступления, предусмотренного соответствующей статьей. Следовательно, самого по себе наличия такого неправомерного преимущества достаточно, чтобы квалифицировать деяние как преступление, независимо от ценности преимущества. В то же время, Уголовный кодекс содержит положение (статья 7.2), согласно которому деяние, которое причинило незначительный ущерб, не считается преступлением, даже если оно содержит элементы состава преступления.

В соответствии с Руководящими принципами политики в области уголовного правосудия, прокурор имеет право не возбуждать или прекратить уголовное преследование при несоответствии требованиям общественного интереса. Прокурор, принимая решение о привлечении к ответственности лица, должен проанализировать, соответствует ли и в какой степени возбуждение судебного преследования общественным интересам и отказывает в возбуждении уголовного преследования, если отсутствие общественного интереса в возбуждении судебного преследования очевидно преобладает над интересом в наказании такого лица. Общественный интерес определяется путем рассмотрения различных соответствующих факторов, включая, например, государственных приоритетов, характера и степени тяжести преступления, превентивное влияние преследования, характеристики личности обвиняемого, его готовность сотрудничать с правоохранительными органами, предусматриваемое наказание и тому подобное. Соответственно, прокурор может принять решение о прекращении судебного преследования, если такого общественного интереса нет. Однако, поскольку уголовное преследование коррупционных преступлений является приоритетом в сфере уголовной политики Грузии, такие дискреционных полномочий вряд ли будут использованы в таких делах.

Руководящие принципы политики в области уголовного правосудия утверждаются распоряжением Министра юстиции и являются обязательными для работников прокуратуры. Документа находится в открытом доступе на веб-сайте Министерства юстиции.

**Статистика.** Статистические данные, предоставленные Правительством свидетельствуют о том, что число лиц, наказанных лишением свободы по статье 38 УК

---

<sup>18</sup>

Текст доступен по адресу: [ec.europa.eu/world/enp/docs/2013\\_enp\\_pack/2013\\_progress\\_report\\_georgia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_georgia_en.pdf) (стр. 5-6).

(«получение взятки») сократилось – со 120 в 2010 году до 71 в 2011 году и 37 в 2012 году.

Интересно, что большинство лиц, осужденных по этой статье, были приговорены к срокам менее 6 лет лишения свободы. В 2010 году 81% осужденных получили наказание в виде лишения свободы менее 6 лет, в 2011 году – 79%, в 2012 – 76%. Это объясняется сокращением сроков наказания по приговору в связи с заключением сделки о признании вины между обвинением и обвиняемым.

## **Выводы**

Минимальная санкция лишения свободы за пассивное взяточничество остается неизменной, из-за чего Грузия формально не выполнила соответствующей рекомендации. На практике, однако, фактическое наказание в большинстве случаев назначается ниже минимального 6-летнего срок, что объясняется широким использованием положений о сделке о признании вины. Такой механизм в некоторой степени смягчает остроту проблемы существования непропорциональных санкций за пассивное взяточничество, хоть и не устраняет ее полностью. Слишком большой упор на соглашения о признании вины создает другие риски – например, злоупотребления полномочиями прокуратуры, помещения обвиняемых под стражу, дабы оказать на них давление с целью достижения такого соглашения, самооговора и так далее. При этом также уменьшается роль судьи, который имеет дело с кажущимся взаимным согласием подсудимого и обвинения и, за исключением проверки законности такого соглашения, не играет никакой роли в привлечении коррумпированных чиновников к ответственности.

Высокая минимальное наказание за пассивное взяточничество, неограниченное усмотрение прокурора при заключении сделки о признании вины и отсутствие существенного судебного контроля способно ослабить принцип правовой определенности, допускать серьезные расхождения в трактовке подобных дел и создавать «благодатную почву» для коррупции.

**Рекомендацию 2.4. Грузия не выполнила.**

## **Новая рекомендация 5**

- *Обеспечить пропорциональность и действенность уголовных санкций за пассивное взяточничество.*
- *Пересмотреть существующий механизм сделок о признании вины с целью предотвратить злоупотребление прокурорскими полномочиями, в частности, путем усиления роли судьи в этой процедуре, принятия и обнародования руководящих принципов для прокуроров по применению соответствующих положений.*

**Предыдущая рекомендация 2.7.**

- *Обеспечить эффективную международную взаимную правовую помощь при расследовании и преследовании коррупционных дел, в частности, предусмотрев возможность использования видеокамер при дачи показаний, обязательную конфиденциальность запросов об оказании правовой помощи, формирование совместных следственных групп.*

- *Подписать и ратифицировать Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам.*

### **Эффективная взаимной правовой помощи**

По сообщениям Правительства, Закон Грузии о международном сотрудничестве по уголовным делам (перевод на английский язык отсутствует) охватывает все вопросы международного сотрудничества, связанные, включая взаимную правовую помощь. Закон был разработан с учетом обязательств Грузии, вытекающих из ее членства в международных и региональных конвенциях. По мнению Правительства, одним из преимуществ вышеупомянутого закона является то, что он создал эффективный механизм сотрудничества с учетом всех видов процессуальных действий. Это означает, что, даже если закон о международном сотрудничестве по уголовным делам не содержит положений, касающихся проведения определенных видов процессуальных действий, то Грузия все же может заключить специальные соглашения с соответствующими иностранными органами и предоставлять им необходимую помощь.

Таким образом, Правительство утверждает, что, несмотря на отсутствие в законе положений об использовании видеоконференций, обязательном соблюдении конфиденциальности запроса и создании совместных следственных групп, грузинские компетентные органы власти по-прежнему могут заключать специальные соглашения с зарубежными коллегами и таким образом оказывать им такую правовую помощь.

В предыдущие годы Грузия получила несколько запросов о ВПП от иностранных государств, в которых к ней обращались с просьбой соблюдать требования конфиденциальности при их выполнении. Во всех этих случаях Грузия полностью выполняла эти запросы и при этом всегда соблюдала требования конфиденциальности. Вместе с тем, Грузия никогда еще не получала запросов об использовании видеоконференций или создании совместных следственных групп. Однако, если такие запросы будут направлены в Министерство юстиции Грузии, они, как утверждало Правительство, были бы выполнены без каких-либо препятствий.

Закон о международном сотрудничестве по уголовным делам был принят в 2010 году и вступил в силу одновременно с новым Уголовно-процессуальным кодексом Грузии. Как сообщается, Закон охватывает все вопросы, связанные с международным сотрудничеством, такие как взаимная правовая помощь, экстрадиция, передача производства, передача осужденных лиц и приведение в исполнение уголовных приговоров иностранных судов. Согласно информации правительства Грузии, 30 мая 2013 года были внесены изменения в Закон о международном сотрудничестве по уголовным делам для обеспечения полного соответствия Второму дополнительному протоколу к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам. Эти изменения включили в Закон положения об использовании видеоконференций, обязательной конфиденциальности запросов и формировании совместных следственных групп.

По утверждениям Правительства, в 2010 году Грузия получила два запроса о ВПП и сама направила девять запросов о ВПП в отношении коррупционных дел, в 2011 – получила три и направила семь, соответственно, а в 2012 году – шесть и девять запросов о ВВП в соответствующих случаях.

Согласно Краткому отчету о реализации Конвенции ООН против коррупции (май 2012 г.)<sup>19</sup>, Грузия еще не получала и не направляла запросов о ВПП на основании Конвенции ООН против коррупции, однако получала и отправляла несколько запросов в отношении коррупционных правонарушений на основании других многосторонних или двусторонних договоров. В среднем, время их выполнения составило 2-3 месяца. Запросы в порядке ВПП могут передаваться через любой канал связи.

### **Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам**

По данным Правительства, Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам был подписан Грузией 25 марта 2013 года, в ходе официального визита Министра внутренних дел Грузии в Страсбург.

С целью обеспечения полного соблюдения Второго дополнительного протокола Министерство внутренних дел подготовило проект Закона Грузии «О Международном сотрудничестве в правоохранительной сфере» (сотрудничество между полицейскими органами). В частности, проект Закона обеспечивает имплементацию ст.ст. 11, 17, 18, 19, 20 и 23 Второго дополнительного протокола. Этот законопроект планируется представить в парламент в 2013 году.

### **Выводы**

По имеющейся информации, каких-либо препятствий для эффективной взаимной правовой помощи по коррупционным делам в соответствии с грузинским законодательством и практикой, как представляется, нет. Закон о международном сотрудничестве по уголовным делам обеспечивает определенную степень гибкости, в частности благодаря возможности заключать специальные двусторонние соглашения о сотрудничестве. Ратификация Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам и последующая гармонизация соответствующего законодательства позволят грузинским властям использовать новые средства сотрудничества и привести свое законодательство в соответствие с международными стандартами.

### **Рекомендацию 2.7. Грузия в основном выполнила**

**Новая рекомендация по этому вопросу не дается; предыдущая рекомендация остается в силе.**

### ***Предыдущая рекомендация 2.8.***

***Обеспечить гибкость в отношении граничных сроков уголовного преследования для сложных антикоррупционных дел, особенно в делах, которые предусматривают международную правовую помощь.***

По сообщениям Правительства, грузинское законодательство не предусматривает точных сроков досудебного следствия. В соответствии со статьей 103 нового

<sup>19</sup> Текст доступен на сайте: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1253862e.pdf>



Уголовного процессуального кодекса, расследование проводится в разумные сроки, не превышающий срока давности, предусмотренного для соответствующего преступления, расследование которого осуществляется. Таким образом, строгие сроки расследования были упразднены, а действующие ныне положения обеспечивают проведение расследования в сложных случаях в разумные сроки.

Что касается установленных сроков давности, то они зависят от категории преступления. Существует три категории преступлений: менее тяжкие, тяжкие и особо тяжкие. Поскольку коррупционные преступления не сгруппированы в отдельной главе Уголовного кодекса, то разные правонарушения имеют разные сроки давности в зависимости от степени их тяжести (шесть лет за менее тяжкие преступления, десять – за тяжкие, и двадцать пять – за особо тяжкие преступления). Тем не менее, на некоторые из наиболее распространенных коррупционных правонарушений, совершаемых государственными должностными лицами (превышение должностных полномочий и злоупотребление ими, активное и пассивное взяточничество, злоупотребление влиянием в корыстных целях и незаконные подарки) распространяется расширенный срок давности – 15 лет, вместо 10, если при этом преступление не относится к особо характер, когда действует общее ограничение в 25 лет (статья 71 Уголовного кодекса).

Статья 71 Уголовного кодекса Грузии:

*"1. Лицо освобождается от уголовной ответственности, если:*

*а) с момента совершения преступления, за которое максимальное наказание, установленное статьей или частью статьи Особой части настоящего Кодекса, не превышает двух лет лишения свободы, истекло два года;*

*б) с момента совершения любого другого менее тяжкого преступления истекло шесть лет;*

*в) с момента совершения любого тяжкого преступления истекло десять лет;*

*с<sup>1)</sup> с момента совершения преступлений, предусмотренных статьей<sup>1</sup> 332-342 настоящего Кодекса, если они не подпадают под категорию особо тяжких преступлений, истекло пятнадцать лет;<sup>20</sup>*

*г) с момента совершения любого особо тяжкого преступления истекло двадцать пять лет.*

*2. Исчисление срока давности охватывает период со дня совершения правонарушения до осуждения преступника. В случае совершения другого преступления, срок исковой давности исчисляется для каждого конкретного преступления.*

*3. Течение срока давности приостанавливается в случае совершения преступником бегства из-под следствия или суда. В таком случае течение срока возобновляется при задержании преступника или его явке с повинной.*

*4. Вопрос о применении срока давности к лицу, осужденному к пожизненному заключению, подлежит разрешению в судебном порядке. Если суд вынесет решение о невозможности применения срока давности, то пожизненное лишение свободы заменяется лишением свободы на определенный срок.*

*5. Срок давности не применяется в случаях, предусмотренных международным договором Грузии.*

*6. Течение исковой давности приостанавливается в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью.»*

---

<sup>20</sup> Статьи 332-341<sup>1</sup> Уголовного кодекса Грузии предусматривают преступления, совершенные государственными должностными лицами.

По информации Правительства, уголовное преследование в связи с истечением срока давности было прекращено только по одному делу, возбужденному по статье 333 Уголовного кодекса Грузии – «Превышение должностных полномочий».

Однако Уголовно-процессуальный кодекс Грузии устанавливает срок, в течение которого лицо может находиться в статусе обвиняемого после предъявления обвинения. Статья 169.8 предусматривает, что *«Лицо не может находиться в статусе обвиняемого за то же преступление более 9 месяцев, если ему не было предъявлено обвинение за совершение другого преступления до истечения этого срока.... По истечении этого срока уголовное преследование лица прекращается. Если уголовное преследование лица прекращается по основаниям, установленным данным положением, выдвижение такого же обвинения против этого лица в будущем является недопустимым.»*

Прокуроры, с которыми имела встреча в ходе посещения страны, пояснили, что данный срок, как правило, обходят и на практике он не является препятствием для проведения эффективного расследования, поскольку прокуроры не выдвигают обвинений, пока не соберут достаточно доказательств. Впрочем, при этом, кажется, возникает противоречие с другим положением УПК (статья 169), которое требует, чтобы прокурор принял решение о предъявлении обвинения или нет тогда, когда он собрал достаточные доказательства для направления дела в суд. Что касается ВПП, то, по утверждению прокуроров, ответ на запрос может быть получен и использован даже во время судебного разбирательства.

## **Выводы**

Новый УПК действительно упразднил фиксированные сроки досудебного следствия, ограничив их только продолжительностью срока давности для соответствующего преступления. Срок давности за коррупционные правонарушения представляется достаточным, тем более, что для коррупционных преступлений установлен особый минимальный срок давности, равный 15 годам.

В тоже самое время, УПК ограничивает срок времени, в течение которого человек может считаться обвиняемым после выдвижения против него обвинения. Любые фиксированные сроки для проведения процессуальных действий, не учитывающие конкретные обстоятельства дела, вызывают озабоченность. Из можно рассматривать как гарантии прав обвиняемого, но также и как препятствие для эффективного преследования. Как представляется, существует определенное противоречие с намерением соответствующих положений – с момента предъявления обвинительного заключения лицо обретает новый процессуальный статус с различным объемом прав. Ограничение на возможность преследования после обвинительного заключения приводит к тому, что прокуратура затягивает стадию расследования – возможно, искусственно. Такое решение не представляется удовлетворительным.

**Рекомендацию 2.8. Грузия в основном выполнила.**

### ***Новая рекомендация 6***

***Пересмотреть положения Уголовного процессуального кодекса, которые ограничивают срок времени, в течение которого лицо может считаться обвиняемым после выдвижения против него обвинения, и, если необходимо, внести в них изменения с целью обеспечения более гибких возможностей уголовного преследования после предъявления обвинения.***

### **Предыдущая рекомендация 1.6.2.**

**Обеспечить, чтобы прокуратура могла автономно расследовать и преследовать в уголовном порядке коррупционные дела. Для этого следует уменьшить возможное влияние министерства юстиции на оперативные решения прокуроров в отдельных коррупционных делах, в частности, исключив прямые прокурорские полномочия министра и полномочия министра по отмене прокурорских актов в таких делах.**

### **Роль министра юстиции в сфере уголовного преследования**

В предыдущем отчете СПД о мониторинге Грузии были высказаны критические замечания по поводу того, что министр юстиции согласно грузинскому законодательству имел право вмешиваться в судебное преследование по отдельным делам на основании Статьи 8 Закона о прокуратуре Грузии.<sup>21</sup>

После начала Третьего раунда мониторинга Правительство Грузии предложило внести поправки в Закон Грузии о прокуратуре, в частности, с целью упразднения права министра вмешиваться в отдельные дела и осуществления иных реформ прокуратуры в соответствии с европейскими стандартами. Согласно поправкам, принятым парламентом 30 мая 2013 г. (и вступившим в силу 24 июня 2013 г.), прокурорские полномочия министра юстиции переходят Главному прокурору Грузии. Вследствие этого министр юстиции сохранит только право определять общие направления уголовной политики и издавать соответствующие руководящие принципы.

Статья 8 Закона Грузии о прокуратуре, с поправками, гласит следующее:

*«Статья 8. Круг полномочий Министерства юстиции*

*1. В соответствии с целями настоящего Закона Министр юстиции:*

- а) по предложению Главного прокурора создает и упраздняет органы прокуратуры, определяет их территориальную подведомственность и компетенцию структурных подразделений;*
- б) на основании и во исполнение Закона издает нормативные и индивидуальные правовые акты – приказы, указания и распоряжения;*
- в) с учетом приоритета прав и свобод человека, по представлению Главного прокурора, утверждает руководящие принципы уголовной политики;*
- г) по представлению Главного прокурора утверждает положения органов прокуратуры и их структурных подразделений и правила стажировки в органах прокуратуры;*
- д) по представлению главного прокурора утверждает Кодекс этики для сотрудников органов прокуратуры;*
- е) по представлению Главного прокурора утверждает размер вознаграждения сотрудников прокуратуры, в рамках выделенного фонда заработной платы;*
- ж) по представлению Главного прокурора разрабатывает предложения по финансированию и материально-техническому обеспечению органов прокуратуры;*

<sup>21</sup> Она охватывала в себя следующие важные полномочия министра юстиции:

«... 1) в случае совершения преступления, он в соответствии с установленными законом правилами, осуществляет уголовное преследование Президента Грузии, члена парламента Грузии, председателя Верховного суда Грузии, судей общих судов Грузии, председателя и члена Конституционного Суда Грузии, члена правительства, Уполномоченного по правам человека Грузии, государственного контролера, председателя и членов Совета Национального банка Грузии, посла или посланника Грузии, высокопоставленного военного должностного лица или лица со специальным званием или приравненного к нему лица; ...

к) отменяет незаконные приказы, инструкции и распоряжения, изданные подчиненными ему прокурорами; ... ».

з) запрашивает материалы соответствующего уголовного дела из органов прокуратуры для Европейского суда по правам человека и других международных судов, трибуналов и арбитражных судов, в рамках государственного представительства Грузии;

и) рассматривает в пределах своей компетенции жалобы и заявления физических и юридических лиц;

й) исполняет иные полномочия, возложенные на него в соответствии с законодательством Грузии;

2. Министр юстиции не вмешивается в решения, принимаемые прокуратурой и действия, совершаемые ею в связи с расследованием конкретных уголовных дел и/или уголовным судебным преследованием...».

В силу этих поправок министр юстиции также исключен из определения термина «прокурор», и, таким образом, из прокурорской иерархии, что важно, поскольку, в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом, вышестоящий прокурор может отменять решения нижестоящих прокуроров.

Поправками сохранена строго иерархическая система прокуратуры и положения о назначении и освобождении от должности Главного прокурора, т.е. Президентом по предложению Министерства юстиции. Законом основания для освобождения Главного прокурора от должности не предусмотрены. Надо сказать, что порядок назначения и освобождения от должности Главного прокурора и подчиненных ему прокуроров подвергся критике со стороны Венецианской комиссии в ее Заключении (2009 г.) в отношении четырех конституционных законов.<sup>22</sup>

В этой связи Венецианская комиссия рекомендовала следующее: «Дабы гарантировать назначение исключительно квалифицированных лиц, нужно предусмотреть возможность независимого вступления в процедуру назначения всех прокуроров от Главного прокурора и далее. В сфере дисциплинарной ответственности и освобождения от должности всех прокуроров, в том числе Главного прокурора и его заместителей, грузинское законодательство должно также обеспечивать то, что: (а) основания, по которым прокуроры могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности или отстранены от должности, четко предусмотрены законом; (б) прокурора в каждом отдельном случае полностью информируют об основаниях, по которым его предложено привлечь к дисциплинарной ответственности или освободить от должности; (в) прокурор имеет право на представление и изложение своих аргументов по этому вопросу перед независимым органом; (г) прокурор имеет право на обжалование в суде любого решения о привлечении его к дисциплинарной ответственности или увольнении с должности.»

Министр юстиции сохраняет также широкие полномочия в отношении внутренней структуры, распределения бюджетных средств и денежного содержания органов прокуратуры и прокуроров. Хотя выполнение большинства соответствующих полномочий при этом подлежат согласованию с Главным прокурором, они все же косвенно предполагают наличие у министра существенных возможностей влиять на прокуратуру. В целом, можно рекомендовать, чтобы большинство этих вопросов решалось не политически назначенным членом правительства, а органом самоуправления прокуратуры, подобным судейскому.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Доступен по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)\\_017rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)_017rev-e).

<sup>23</sup> См. Доклад Венецианской комиссии о европейских стандартах качества, связанных с независимостью судебной системы: Часть II – Прокуратура. Доступен на сайте: [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)\\_040.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)_040.aspx).

Правительство Грузии отметило в своих комментариях, что статья 38 Закона о службе прокуратуры предусматривает, что если сотрудник прокурорской службы нарушает данную им клятву, нарушает рабочую дисциплину, совершает ненадлежащий для сотрудника прокурорской службы акт и/или не исполняет или ненадлежащим образом исполняет свои обязанности, Генеральный прокурор уполномочен наложить одну из таких дисциплинарных мер: замечание, выговор, понижение в должности, увольнение с должности, увольнение с прокурорской службы. Решение о применении дисциплинарных мер к сотруднику прокурорской службы может обжаловано до вышестоящего прокурора или в суд в течение 30 дней.

В этом отношении следует отметить, что основания для применения дисциплинарных мер, которые включают увольнение, являются чрезвычайно широкими и позволяют неограниченную дискрецию. Также, как кажется, отсутствуют гарантии пропорциональности санкций – если читать буквально, за любое, даже незначительное нарушение, прокурор может быть понижен в должности или даже уволен. Возможность обжалования в суде в таком случае не будет эффективным средством юридической защиты, поскольку суд может не иметь возможности пересмотреть дискреционное решение Генерального прокурора, если процедурные правила были соблюдены. Также не понятно, кто будет выступать в роли “вышестоящего прокурора”, если решение о дисциплинарной санкции принимается Генеральным прокурором.

### **Расследование и судебное преследование дел о коррупции**

По сообщениям Правительства, в декабре 2012 года, в рамках Министерства внутренних дел Грузии было создано Агентство (Департамент) по борьбе с коррупцией. Согласно информации, предоставленной по окончании посещения, к функциям агентства по борьбе с коррупцией отнесена: борьба с должностными преступлениями и коррупционными преступлениями, принятие мер по предотвращению, выявлению и пресечению конфликта интересов и коррупции на государственной службе; принятие мер для привлечения к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений.

В связи с созданием специального антикоррупционного подразделения в Министерстве внутренних дел и внесением недавних изменений в Закон о службе прокуратуры, министр юстиции внес поправки в свой приказ о распределении юрисдикции между различными правоохранительными органами. В соответствии с измененным приказом, теперь их юрисдикция распределяется, как сообщается, следующим образом:

- (i) В общем, уголовные преступления расследуют органы Министерства внутренних дел с некоторыми исключениями;
- (ii) Если преступление (в том числе преступление, связанное с коррупцией) совершает Президент, член парламента, член Правительства, судья, Уполномоченный по правам человека, Генеральный аудитор, член Совета Национального банка Грузии, Чрезвычайный и Полномочный посол или посланник, прокурор, следователь, советник прокурора, советник прокуратуры, полицейский, высокопоставленный военнослужащий или должностное лицо на особо высоком посту или приравненное к ним лицо, то дело расследует прокуратура;
- (iii) Связанные с коррупцией преступления (статьи 332-335, 337-342 УК), а также преступления об отмывании денег (статьи 194 и 194<sup>1</sup> УК) расследует прокуратура (кроме случаев, указанных далее в пунктах *iv* и *v*);
- (iv) Связанные с коррупцией преступления (статьи 332-335, 337-342 УК) расследуются Министерством внутренних дел, если они были выявлены сотрудниками этого министерства (кроме случаев, указанных в пунктах *ii* и *v*);

(v) Следователи Министерства юстиции расследуют связанные с коррупцией преступления, совершенные сотрудниками Министерства юстиции (кроме сотрудников службы прокуратуры) (в частности, в соответствии со статьями 332-335, 337-342 УК).

В случае совпадения подследственности правоохранительных органов, расследование проводит прокуратура.

Наряду с Министерством внутренних дел и прокуратурой, коррупционные преступления, предусмотренные несколькими статьями Уголовного кодекса, если только они не совершаются государственным должностным лицом (статья 182 УК – «Незаконное присвоение или растрата», статья 221 УК – «Коммерческая взятка»), расследует Следственная служба при Министерстве финансов.

Контроль за расследованием дел соответствующими органами Министерства внутренних дел и Министерства финансов возложен на департаменты прокуратуры.

Роль прокурора в расследовании, согласно законодательству Грузии (статья 33 Уголовно-процессуального кодекса), может состоять в строгом надзоре за следователем, проводящим расследование, и утверждении процессуальных документов, подготовленных следователем, или в непосредственном проведении следствия по делу.

Конкретных правил, относящихся к расследованию коррупционных деяний нет. В делах о коррупции прокурор либо непосредственно ведет расследование коррупционных преступлений или осуществляет тщательный надзор за следователем, ведущем такое расследование.

В таком сочетании функций кроется потенциальная проблема, так как тот же самый орган и расследования проводит, и контролирует их ход. Это приводит к конфликту интересов в том случае, когда прокуроры прокуратуры осуществляют надзор за следователями, работающими в той же прокуратуре, и – косвенно – за прокурорами, которые сами ведут соответствующие расследования (санкционируют проведение следственных действий, предъявляют обвинение и т.д.). Ситуация усугубляется еще и строгим иерархическим характером прокуратуры, при котором вышестоящий прокурор может, в принципе, руководить и подразделением, проводящим расследование, и подразделением, осуществляющим надзор за ними. Это может оказывать влияние на добропорядочность расследования коррупционных деяний.

В Грузии отсутствует специализированное подразделение прокуратуры по борьбе с коррупцией или специализированные прокуроры. Как правило, к расследованию преступлений, связанных с коррупцией, приступают следственные подразделения прокуратуры, в штате которых состоят следователи соответствующих отделений и прокурора, осуществляющий надзор за ними (следственная часть Генеральной прокуратуры, следственная часть прокуратуры Тбилиси и следственные подразделения региональных прокуратур). Обычно коррупционные дела, равно как и другие уголовные дела расследуются соответствующими территориальными органами Прокуратуры. Резонансные дела, в том числе, связанные с коррупцией, могут расследоваться Следственным управлением Генеральной прокуратуры, созданным в декабре 2012 года и заменившем собой Департамент по борьбе с коррупцией (существовавший с декабря 2010 года). Следует отметить, что в прокуратуру существует специализированное подразделение по делам об отмытии денег.

Правительство предоставило статистику за 2010-2012 годы по количеству расследований, уголовных преследований и дел, направленных в суд, и количеству осужденных за различные коррупционные правонарушения (см. Приложение к настоящему докладу).

## **Выводы**

Недавние поправки в Закон Грузии о прокуратуре являются очень позитивным событием и соответствует рекомендациям ОЭСР и других международных организаций. Они упраздняют непосредственные прокурорские полномочия министра юстиции и выводят его из иерархии прокуроров. Эти поправки успешно решают основные моменты предыдущей рекомендации, данной в рамках мониторинга СПД. Остается, впрочем, еще ряд вопросов, по-прежнему вызывающих озабоченность: роль министра юстиции в назначении и увольнении Генерального прокурора; размытые и широко сформулированные основания для дисциплинарной ответственности и увольнения прокуроров; недостаточные гарантии прав отдельных прокуроров во время осуществления процедур привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения. Эти проблемы могут ослабить способность прокуратуры вести независимое расследование и уголовное преследование по коррупционным делам. Их следует решить в соответствии со стандартами Совета Европы, в частности, документами Венецианской Комиссии.

Проводить досудебное расследование дел о коррупции уполномочены несколько ведомств, в том числе следователи прокуратуры. Прокуратура имеет право взять в свое производство любое расследование по коррупционным делам, при этом каких-либо руководящих принципов относительно изъятия дел из следственных органов и передачи его для расследования в прокуратуру нет. Специализация прокуроров в области борьбы с коррупцией не предусмотрена.

**Рекомендацию 1.6.2. Грузия выполнила полностью.**

## **Новая рекомендация 7**

- *Для обеспечения возможности прокуратуры проводить эффективное и автономное расследование и уголовное преследование по делам о коррупции, пересмотреть порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора, а также процедуры применения дисциплинарных взысканий и увольнения других прокуроров с должности.*
- *Рассмотреть возможность лишения прокуратуры функции досудебного следствия и утвердить руководства по изъятию/передаче уголовных дел из/в следственные органы.*
- *Ввести специализацию прокуроров (структурных единиц или должностных лиц) по уголовному преследованию коррупционных правонарушений.*

**Предыдущая рекомендация 1.6.3.**

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

## **Сотрудничество между правоохранительными органами**

16 мая 2013 г. несколько ведомств подписали Меморандум о взаимопонимании о повышении эффективности межведомственного сотрудничества в области правопорядка, перевод которого группе мониторинга был предоставлен. Проект был подготовлен Министерством внутренних дел и подписан министром внутренних дел, руководителем службы финансового мониторинга, министром финансов, Главным прокурором и министром юстиции.

Меморандум направлен на повышение эффективности борьбы с преступностью, в том числе коррупцией, на основе согласованных и быстрых действий в рамках гибкого межведомственного сотрудничества. Меморандум предусматривает, в частности, что Стороны:

- обеспечивают взаимный доступ к базам данных и базам данных юридических лиц публичного права, действующих под их управлением;
- используют защищенные каналы электронной связи для обмена личными, коммерческими, профессиональными данными и сведениями, составляющими государственную тайну;
- назначают контактных лиц и сообщают друг другу их контактную информацию;
- при необходимости, учреждают специальные совместные следственные группы с целью эффективного и быстрого расследования и/или пресечения различных преступлений;
- по запросу или в регулярном режиме в кратчайшие сроки предоставляют другим соответствующим сторонам имеющуюся информацию о фактах различных преступлений;
- не реже одного раза в шесть месяцев, а также по запросу, предоставляют друг другу в письменной форме информацию о мерах, принятых по ранее направленным сообщениям, связанным с фактами различных преступлений (число предварительно расследованных дел и дел, находящихся на стадии судебного разбирательства, количество дел, по которым суд вынес окончательное решение, дел, по которым предварительное расследование и уголовное преследование было прекращено);
- в случае необходимости, проводить совместные учебные мероприятия с целью повышения потенциала кадров в области борьбы с преступностью.

Какой-либо информации о практике применения механизма совместных следственных групп для расследования дел о коррупции нет.

## **Сотрудничество с ПФР**

По сообщению Правительства, Закон Грузии о содействии предотвращению легализации незаконных доходов (Закон ПОД/ ФТ Грузии) обеспечивает соответствующую правовую базу для сотрудничества между правоохранительными органами и ПФР Грузии – Служба финансового мониторинга (СФМ), а именно, в соответствии со статьей 13.1 Закона: *«Грузинские органы, уполномоченные в сфере противодействия легализации незаконных доходов и финансированию терроризма, сотрудничают, в пределах своей компетенции, с отечественными и иностранными компетентными органами и международными организациями, в таких областях, как получение информации, предварительное следствие, судебное разбирательство и исполнения решений».*



Кроме Закона ПОД/ФТ Грузии, такое сотрудничество также обеспечивают и официально подтверждают меморандумов о взаимопонимании, заключенные СФМ с правоохранительными органами. Точнее, СФМ подписала такие меморандумы о взаимопонимании с Министерством внутренних дел (июнь 2008), Министерством юстиции, включая прокуратуру (январь 2009), Министерством финансов (январь 2009) и Налоговой службой, включая таможенную (февраль 2011). Меморандумы определяют информации, которая подлежит обмену между СФМ и заинтересованными органами власти и устанавливают требования о строгой конфиденциальности и защите информации. Меморандумы предусматривают обязательство правоохранительных органов обеспечивать в каждом конкретном случае обратную связь с СФМ. Они также позволяют СФМ получать непосредственный доступ к некоторым административным и правоохранительным базам данных в распоряжении Министерства юстиции и Министерства внутренних дел. Что касается других сведений административного и правоохранительного характера, то они также в основном непосредственно доступны СФМ. Это позволяет аналитикам проводить предварительный анализ путем сопоставления собранных сведений с информацией, содержащейся в сообщениях о подозрительных операциях (СПО) и сообщениях об операциях с наличностью. По утверждениям Правительства, следовательно, существует, механизм постоянного сотрудничества между грузинскими правоохранительными органами и СФМ.

В соответствии со статьей 10.5(b) Закона о ПОД/ФТ Грузии, в случае обоснованного предположения, возникшего вследствие анализа соответствующей информации, о том, что сделка является подозрительной и осуществляется с целью легализации преступных доходов или финансирования терроризма или с целью совершения иного преступления, СФМ имеет право безотлагательно направлять эту информацию (в том числе конфиденциальную) и наличные материалы, имеющие отношение к делу, в соответствующий орган прокуратуры и Министерства внутренних дел, без получения разрешения любого органа или лица. Кроме того, СФМ также уполномочена обеспечивать компетентные органы (правоохранительные ведомства) любыми обновленными сведениями, связанными со случаями, о которых такие ведомства учреждения уже были поставлены в известность.

Статистика о количестве уголовных дел, возбужденных на основе сообщений, полученных от СФМ, отсутствовала. В то же время, представители ведомств, с которыми были организованы встречи во время посещения страны, заявили, что никаких уголовных дел по коррупционным преступлениям, возбужденных на основании сообщений о подозрительных операциях, не было.

Правительство предоставило список учебных мероприятий и семинаров для представителей СФМ и правоохранительных органов, на которых, в числе других обсуждались и темы, связанные с коррупцией (национальное и зарубежное законодательство и практика, а также международные стандарты и опыт), а также механизм сотрудничества между указанными агентствами.

## **Выводы**

Обеспечив подписание Меморандума о взаимопонимании между различными правоохранительными органами в мае 2013 года, Грузии по сути выполнила рекомендацию о создании постоянного механизма сотрудничества между правоохранительными органами. Каких-либо сведений о том, что такое сотрудничество не является эффективным на практике, нет, хотя и отсутствовала информация о практике использования совместных следственных групп.

Также представляется, что в Грузии существуют достаточные и эффективные механизмы сотрудничества между грузинским ПФР и правоохранительными органами на основе норм законодательства и меморандумов о взаимопонимании.

**Рекомендацию 1.6.3. Грузия выполнила полностью.**

### 3. Предупреждение коррупции

#### Добропорядочность государственной службы, повышение прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в сфере государственного управления

*Предыдущая рекомендация 3.2.-3.3.*

*В целях обеспечения добропорядочности и последовательного развития государственной службы необходимо:*

- i. Принять решение по поводу концептуального направления реформы государственной службы и пересмотреть правовые и организационные рамки в соответствии с избранным направлением в ближайшие возможные сроки; при этом следует обеспечить, чтобы неотъемлемыми принципами проводимой реформы были объективность, законность и политическая нейтральность;*
- ii. Далее укрепить систему приема на службу и продвижения по службе на основании личных качеств и заслуг, усилить потенциал Бюро государственной службы и отдельных учреждений в области применения принципов подбора и продвижения кадров на основе их профессиональных достоинств;*
- iii. Обеспечить прозрачность и предсказуемость схем оплаты труда государственных должностных лиц;*
- iv. Обеспечить соблюдение на практике правил, касающихся конфликта интересов, и разъяснить в этой связи роль различных органов; повысить уровень информированности и проводить регулярные тренинги по вопросам конфликта интересов среди государственных служащих и руководителей отдельных учреждений и организаций; рассмотреть вопрос о проверке информации, представляемой в декларациях об имуществе государственных должностных лиц*

**Направления реформирования государственной службы определены и реализованы**

Наиболее важными законами, имеющими отношение к обеспечению добропорядочности государственной службы, являются Закон о государственной службе (1997) и Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной гражданской службе (1997). В оба закона были внесены значительные поправки, однако, принимая во внимание серьезные изменения, произошедшие в обществе в течение последних 10 лет, и недавнюю конституционную реформу, правовая основа государственной службы нуждается в корректировке с учетом изменений в системе управления, а также в создании четких гарантий:

- соблюдения принципа верховенства права в организации и деятельности государственной службы;
- отделения административной сферы от политики;
- укрепления ценностей государственной службы с целью обеспечения легитимности службы, а особенно ее непредубежденности и добропорядочности;
- разработки и воплощения на практике профессиональных стандартов качества, основанных на принципе учета заслуг, при найме и аттестации государственных служащих;

- разработки и воплощения на практике четко определенных прав и обязанностей государственных служащих, в том числе на защиту своих трудовых прав и стабильную занятость;
- внедрения и соблюдения принципа личной ответственности государственных служащих.

Дебаты о реформе государственной службы продолжаются со времен Первого раунда мониторинга СПД. До последних парламентских выборов (1 октября 2012 г.) в их центре в качестве основного идеологического направления находилась идея о Новом государственном управлении и отказе от так называемой старой бюрократии. В отличие от предыдущего правительства, новое в своей программе «За сильную, демократическую, единую Грузию» выступает за более классическую карьерную государственную службу. В Программе упоминаются следующие отдельные элементы концепции государственной службы: назначение на неограниченный срок, система на основе карьерного роста, политическая нейтральность и добропорядочность, защищенность и социальные гарантии, увольнение только в случаях, прямо подпадающих под действие закона. Принцип учета заслуг прямо не упоминается, однако, занятость на основе заслуг подразумевается как элемент любой профессиональной государственной службы.

24 июля 2013 года Правительство создало координационный совет для разработки концепции и плана действий для реформы государственной службы. Координационный совет включает заместителей министров, главу Бюро государственной службы, представителей Государственной канцелярии и Парламента Грузии. На своем первом заседании 14 августа 2013 г. Совет создал межведомственную рабочую группу, в основном на уровне начальников отделов по персоналу в линейных министерствах для проведения всестороннего анализа государственной службы с точки зрения правовой базы, управления, процедур и институций. Рабочая группа провела 5-дневный семинар в начале сентября 2013 г. и должна доложить о проделанной работе Координационному совету. Деятельность рабочей группы поддерживается Программой АМР США «Надлежащее управление в Грузии» (G3). Как сообщается, следующими основными стадиями в разработке концепции государственной службы будут рассмотрение основных вариантов политики для развития государственной службы и доработка проекта концепции и плана действий. Планируется представить проект Концепции государственной службы и план действий на 2014 год на Координационном совете до конца 2013 года. Кроме Программы АМР США (G3), экспертную помощь в разработке концепции государственной службы предоставляют также другие международные организации, такие как OECD/SIGMA, НАТО, Transparency International. Это позитивные изменения.

Согласно информации Правительства, развитие государственной службы в Грузии в 2010-2012 гг. отмечено значительными подвижками и было направлено на создание политически нейтральной, беспристрастной, эффективной государственной службы с высоким уровнем добропорядочности, хотя комплексная реформа государственной службы при этом не проводилась. В рамках этого процесса развития, было начато осуществление различных проектов электронного управления – например, он-лайн портал набора на государственную службу, он-лайн система декларации имущества и минимальные стандарты электронного управления человеческими ресурсами и система документооборота для административных органов.

За последние три года в основные законы о государственной службе были внесены следующие поправки:

#### Закон о государственной службе:

- Поправками отменен система резерва государственных служащих, за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством (11.07.2010);
- Открытый конкурс для заполнения вакантной должности государственного служащего подлежит объявлению на веб-странице, которую ведет Бюро гражданской службы – [www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge) (17.05.2011);
- Срок подачи заявок сокращен с двух недель до десяти дней. Кроме того, 3-недельный срок, определенный как минимальное время для формирования конкурсной комиссии, был сокращен до десяти дней (17.05.2011);
- Установлено, что лицо может быть назначено на должность только на основании результатов конкурса (29.06.2012);
- Поправкой установлено ограничение на назначение на должность исполняющих обязанности должностных лиц, а именно, временно исполняющим обязанности чиновников, имеющих ранг (согласно определению статьи 2 Закона о конфликте интересов и коррупции на государственной службе), лицо может назначаться на срок не более одного года, а на другие вакантные должности – на срок не более трех месяцев (29.06.2012, действует с 01.07.2013);
- Порядок объявления о вакансиях и проведения конкурса через [www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge) в соответствии с Законом о государственной службе был распространен и на юридических лиц публичного права, за исключением таких лиц, созданных с религиозными, образовательными и культурными целями (29.06.2012);
- Заявки на конкурс должны представляться только в электронном виде через веб-сайт, поддерживаемый Бюро гражданской службы ([www.hg.gov.ge](http://www.hg.gov.ge)) (29.06.2012).

#### Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе:

- Законом установлено, что должностные лица подают декларацию только раз в год (21.07.2010);
- Непредставление приказа о назначении или увольнении должностного лица в установленные законом сроки в Бюро гражданской службы влечет наложение дисциплинарных взысканий в отношении ответственного руководителя кадрового подразделения (21.07.2010);
- С целью обеспечения эффективной и скоординированной борьбы с коррупцией Законом учрежден Совет по противодействию коррупции (21.07.2010);
- В определение высокопоставленных должностных лиц (обязанных, таким образом, представлять декларации об имуществе) (29.06.2012) были введены следующие лица:
  - заместители руководителей структурных подразделений министерств и приравненные к ним должностные лица;
  - руководитель Управления делами парламента Грузии, его заместители, начальников управлений и приравненные к ним должностные лица;
  - заместители глав городских советов, главы и секретари комиссий советов;
  - вице-мэры;
  - заместители глав муниципалитетов и городских округов.

В период, охваченный Третьим раундом мониторинга, основным институтом, ответственным за развитие государственной службы было Бюро гражданской службы (БГС). БГС учреждено в соответствии с Законом о государственной службе в качестве юридического лица публичного права, имеющего квазиавтономный статус: руководитель БГС назначается непосредственно Президентом; Закон о государственной службе не распространяется на сотрудников Бюро, в том числе и на его руководителя. Обязанности БГС охватывают в первую очередь два направления: координацию управления государственной службой и задачи, связанные с управлением системой обеспечения добропорядочности. Впрочем, БГС не уполномочено разрабатывать проекты законов и подзаконных актов в области государственной службы, обеспечивать соблюдение различных требований закона и налагать дисциплинарные взыскания, за исключением касающихся непредставления декларации об имуществе. Столь ограниченный набор обязанностей не позволяет БГС обеспечивать принятие политических решений, горизонтальную координацию и согласованность управления государственной службой в органах центральной и местной администрации.

Положения новой Конституции, вступающей в силу в 2013 году, требуют комплексного пересмотра организационной структуры государственного управления, так как ответственность за управление государственной службой при парламентской системе ложится на правительство. БГС может быть присоединен либо к Канцелярии Правительства или к отраслевому министерству, со всеми необходимыми средствами для разработки, внедрения и обеспечения соблюдения политики гражданской службы, ее законодательного и нормативно-правового обеспечения в соответствии с концептуальными направлениями, решение о котором еще предстоит принять правительству.

По данным неправительственных организаций (например, ТИ-Грузия, АМЮГ), в 2010-2012 годы для создания беспристрастной и независимой гражданской службы и проведения полного реформирования государственной службы полностью отсутствовала политическая воля. Хотя в Закон о государственной службе и были внесены некоторые изменения, впоследствии воплощенные в жизнь (создание веб-портала для объявления вакансий, приложение должностных инструкций к объявлениям о вакансиях, ограничение периода в продолжение которого государственный служащий может быть назначен на должность исполняющего обязанности и другие – см. выше), работа над новым Законом о государственной службе зашла в тупик – в основном, из-за неспособности определить концептуальные направления реформы государственной службы. БГС, как любой административный орган, не был в состоянии обеспечить беспристрастность и честность государственных служащих на практике, поскольку практика назначения на должность и определения окладов государственных служащих в порядке усмотрения широко применялась во всех органах администрации (см. больше в следующих подпунктах).

Обеспокоенность по поводу независимости, устойчивости и профессионализма государственной службы сохраняется и после октябрьских парламентских выборов 2012 года. Новое правительство уволило много государственных служащих из различных административных органов и поставило на их должности исполняющих обязанности государственными служащими, в основном, без проведения открытых конкурсов, что заметно влияет (или по крайней мере создает впечатление влияния) на нейтральность и беспристрастность государственной службы. Например, по сообщениям НПО, всего через два месяца после того, как к власти пришло новое правительство, были уволены со службы либо подали заявления об отставке 493

государственных служащих из Министерства внутренних дел, 284 из Министерства финансов, 104 из Министерства юстиции, 81 из Министерства спорта и по делам молодежи. Хотя результаты парламентских выборов должны отражаться только на центральных органах государственного управления, согласно информации, проанализированной и предоставленной НПО, значительное число государственных служащих было также уволено из органов регионального уровня или местного самоуправления.<sup>24</sup> Начиная с июля 2014 года все новые назначения должны проводиться посредством конкурсных процедур, что также означает, что все служащие, которые были назначены вне конкурсной системы, должны пройти конкурсный отбор.

Недавний отчет ТИ-Грузия об увольнениях после парламентских выборов еще более впечатляет. В общем, из государственных учреждений было уволено не менее 5149 сотрудников, в том числе 3301 из центральных государственных органов и 1869 из органов местного самоуправления. Из них 2330 (45%) уволились по собственному желанию. Из 6557 публичных служащих, которые были взяты на службу, только 257 (4%) прошли через открытый конкурс.<sup>25</sup>

### **Укреплять набор и продвижение по службе на основании учета личных профессиональных качеств, усиливать в этом отношении потенциал Бюро гражданской службы и отдельных учреждений**

В дополнение к законодательным поправкам, упомянутым в предыдущем подпункте, правительство сообщило также о следующих мерах:

- В 2010 году Бюро гражданской службы разработало электронную систему для отслеживания имущественных деклараций ([www.declaration.gov.ge](http://www.declaration.gov.ge)). Эта он-лайн система значительно усовершенствовалась и упростила процесс заполнения и подачи имущественных деклараций чиновников.
- В течение 2012 года, при поддержке программы USAID G3, БГС организовало учебные занятия примерно для 200 государственных служащих. Занятия были посвящены следующим приоритетным темам, отобранным ввиду необходимости совершенствования навыков: управление человеческими ресурсами (HRM), лидерские качества, управление проектами, добропорядочность и профессиональная этика.
- При поддержке Программы профессионального развития НАТО БГС провел «Кампанию по передаче знаний», нацеленную на разработку средств управления персоналом в грузинских государственных учреждениях путем установления профессиональных связей, а также обмена отечественными знаниями и опытом.
- Согласно последней поправке в Закон о государственной службе, все вакансии на государственной службе заполняются на конкурсной основе (ст. 29). Кроме того, эта поправка устанавливает новые правила и порядок объявления о вакансиях на государственной службе, в частности, объявление о всех вакансиях государственной службы (как на центральном, так и местном уровнях государственного управления) должны размещаться на веб-портале найма в режиме он-лайн – [www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge). Юридические лица публичного права также обязаны делать объявление о любых вакансиях на вышеупомянутом веб-портале. Эта поправка не только упрощает размещение объявлений о вакансиях, но и участие в процессе отбора, тем самым

---

<sup>24</sup> Заявление ТИ-Грузия от 17 января 2013 года по поводу увольнения работников государственных учреждений после парламентских выборов

<sup>25</sup> ТИ-Грузия, 12 августа 2013 г., Отчет об изменениях в государственной службе после парламентских выборов 2012 года, доступен по адресу: <http://transparency.ge/en/post/press-release/ti-georgia-releases-new-report-changes-civil-service-after-2012-parliamentary-elections>.

утверждая принципы прозрачность и конкурсный отбора при приеме на работу. В связи с текущими изменениями было введено ограничение на внеконкурсное назначение исполняющих обязанности должностных лиц. Эта поправка препятствует назначению без конкурса, ограничивая возможность проводить временные назначения. В соответствии с поправкой, высокопоставленные чиновники могут назначаться исполняющими обязанности должностных лиц на срок не более года, а другие государственные служащие могут быть назначаться исполняющими обязанности не более чем на три месяца. Кроме того, как высокопоставленные должностные лица, так и государственные служащие не могут повторно назначаться на ту же должность исполняющего обязанности более чем на один срок, кроме того, новых временных назначений на ту же должность после истечения 3- или 12- месячного периода (ст. 30). Эта поправка должна была вступить в силу с 1 июля 2013 года. Министерство юстиции уже ввело процедуры найма на работу в соответствии с законом.

- В 2011 году БГС разработало программное обеспечение «Минимальные стандарты по управлению кадрами», которое было утверждено правительством Грузии в феврале 2012 года. Документ Правительства обязывает государственные учреждения внедрить новое ПО «Управление кадрами» во всех государственных органах. Разработка стандарта важна для обеспечения прозрачности и эффективности управления кадрами на государственной службе. Процесс внедрения стандарта БГС координирует и контролирует.

- В целях дальнейшего развития системы управления персоналом и внедрения эффективной и современной практики в государственных учреждениях, при поддержке Программы профессионального развития НАТО и Программы по надлежащему управлению АМР США, БГС разработало в 2013 году пособие по управлению персоналом. Пособие охватывает вопросы набора на службу, должностных обязанностей, ориентирования и структуры отделов по персоналу. В 2011 году БГС также разработало минимальные технические требования к ПО документооборота. Этот стандарт был утвержден правительством Грузии, и к концу 2013 года должен быть введен во всех учреждениях, финансируемых из государственного бюджета.

- В соответствии с Законом Грузии о государственной службе, каждый государственный орган отвечает за осуществление приема на работу (Глава II) и продвижение по службе (статья 76) публичных должностных лиц с учетом заслуг. Бюро гражданской службы намерено во всех государственных учреждениях внедрить системы аттестации и анализа. С этой целью были разработаны поправки к Закону о государственной службе в части систем аттестации и оценки, который в ближайшем будущем будет направлен в парламент Грузии.

В действительности же, статьи 29 и 31 Закона о государственной службе полностью реализованы не были, чтобы обеспечить независимый, справедливый и основанный на заслугах порядок назначения на государственную службу. Например, согласно утверждениям НПО, только в течение двух месяцев в конце 2012 года исполняющими обязанности в Министерстве финансов были назначено 235 человек. В целом, около 50-90% всех государственных служащих, работающих в министерствах, были назначены исполняющими обязанности (данная оценка процентного состава исполняющих обязанности должностных лиц, находящихся в настоящее время на государственной службе, была высказана руководителями кадровых подразделений министерств на мероприятии, организованном программой ОЭСР SIGMA в апреле 2013 года). К 30 октября 2013 все действующие государственные служащие должны пройти открытый конкурс. Несколько министерств уже начали открытые конкурсы, используя веб-портал найма в режиме реального времени – [www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge).



Учитывая, что только около 45% населения Грузии регулярно использует Интернет, объявление о вакансиях как на центральном, так и местном уровне органов государственного управления только через Интернет не сможет обеспечить равные возможности для всех потенциальных кандидатов на вступление на государственную службу. Ещё один фактор, который способен помешать отбору всех потенциальных кандидатов, связан с требованием закона представить соответствующие документы в течение 10 дней с даты размещения объявления о вакансии. А ещё одна опасность, угрожающая прозрачному и основанному на учете заслуг процессу найма, является трехмесячный срок, предусмотренный в статье 30, то есть требование проводить открытые конкурсы для всех должностей, занимаемых в настоящее время должностными лицами в статусе исполняющих обязанности, в течение трех месяцев с момента вступления в силу указанной статьи. Без надлежащих методических указаний и предыдущего опыта проведения открытых конкурсов на государственную службу, процесс набора может оказаться не таким уж прозрачным, справедливым и основанным на учете заслуг, каковым он должен быть по смыслу закона.

### **Прозрачность и предсказуемость условий оплаты труда государственных служащих**

Представители Правительства отметили, что принципы вознаграждения государственных служащих определяются законом Грузии о государственной службе, в частности, его статьей 9, в котором четко определено, кто имеет право принимать решения, касающиеся системы оплаты труда в каждом административном органе. Минимальный и максимальный уровни базовых окладов государственных служащих утверждаются указом Президента. Кроме того, законом о бюджете ежегодно устанавливаются некоторые ограничения для системы оплаты труда. Например, Закон Грузии о государственном бюджете на 2013 год предусматривает, что суммарная заработная плата внештатных служащих не превышает среднего размера заработной платы всего штатных сотрудников.

В соответствии со статьей 37 Закона о государственной службе, в сумму оплаты труда (заработную плату) государственного служащего включается его оклад (должностной оклад), надбавки и доплаты, предусмотренные законом. Надбавки и дополнительные выплаты осуществляются в пределах установленных законом о бюджете ассигнований для бюджетных учреждений. Закон, кроме того, гласит, что руководитель административного органа имеет право определять размер любых дополнительных выплат в течение финансового года, с учетом сверхурочных или нагрузки государственного служащего, в пределах фонда заработной платы и в соответствии с правилами.

По данным Правительства, в некоторых административных органах (например, в Министерстве юстиции) надбавки и доплаты поставлены в зависимость от результатов аттестации и оценки деловых характеристик государственных служащих. Оценка производится раз в три месяца. Государственных служащих оценивают по их результативности в сопоставлении с их личными планами действий и оценкой, выставленной за каждый проект. Критерии оценки определены заранее и легко вычисляются. Во время миссии по мониторингу представители Министерства юстиции пояснили, что со времени октябрьских парламентских выборов 2012 года система надбавок и доплат не функционировала, поскольку она находилась в процессе пересмотра.

Грузинское законодательство не дает четкого определения среднего соотношения надбавок и доплат в общем размере оплаты труда государственных служащих. В Закон Грузии о государственном бюджете на 2013 год содержится единственное положение в отношении юридических лиц публичного права, которое предусматривает, что размер надбавок и доплат не может превышать 20 % от заработной платы.

Сравнительных данных о ежемесячных или ежегодных зарплатах государственных служащих в различных административных органах и на различных уровнях должностей гражданской службы нет.

Грузинские НПО сообщили мониторинговой миссии, что в то время как условия оплаты труда высших должностных лиц, то есть около 2800 человек, как правило, прозрачны (в том смысле, что выплачиваемая им денежная сумма указывается в ежегодных имущественных декларациях), критерии для определения различных составляющих суммарной заработной платы остаются туманными. Не существует, например, единых правил премирования государственных служащих, и соответствующие решения, как правило, руководители различных ведомств принимают на основе усмотрения. Доля премиальных выплат в общей сумме оплаты труда государственных служащих варьирует в широких пределах в зависимости от органа власти и должностного лица. Документально подтверждены неединичные случаи, когда премиальные выплачивались ежемесячно и составляли половину, а то и более годового дохода государственного должностного лица.

Особую озабоченность вызывает то, что руководители государственных учреждений – например, министры, – принимают решения о размере собственных надбавок. В результате, их, как правило, выплачивают ежемесячно, хотя соответствующие критерии остаются неясными, а суммы, выплачиваемые в виде премий, как правило, превышают сумму выплаченного должностного оклада. По данным анализа, проведенного Институтом развития свободы информации, министры в 2011 году получили больше денег в виде премиальных, чем собственно зарплаты.

### **Конфликт интересов**

В предыдущем отчете СПД по мониторингу Грузии было рекомендовано обеспечить контроль за соблюдением на практике правил о предотвращении конфликта интересов, уточнить в связи с этим роль различных учреждений, повысить уровень информированности и регулярно проводить обучающие мероприятия по теме несовместимости для гражданских служащих и руководителей отдельных учреждений.

По мнению правительства, отдельного государственного института, ответственного за применение правил предотвращения конфликта интересов на государственной службе нет. Государственные служащие обязаны раскрывать информацию о своей собственной несовместимости, и государственные органы должны надлежащим образом реагировать на основе этой информации. В целях проверки соблюдения законодательства, выявления фактов мошенничества и расследования не соответствующего правилам профессиональной этики поведения были созданы Генеральные инспекции Министерства юстиции и Министерства внутренних дел, и подразделениями внутреннего аудита других министерств.

Отдельные декларации о несовместимости в Грузии не существуют. Впрочем, имущественные декларации высших государственных чиновников содержат некоторые поля, в которых они должны представить информацию о своих интересах. Учреждения,

ответственного за контроль или проверку деклараций о доходах нет. Декларации публикуются и доступны общественности. Тем не менее, по мнению правительства, для тщательной их проверки планируется ввести механизм мониторинга.

Подзаконных актов или руководящих принципов, касающихся предотвращения и урегулирования конфликтов интересов в во исполнение Закона о государственной службе и Закона о конфликте интересов и коррупции на государственной гражданской службе нет.

Что же касается так называемого механизма «карусельной двери» (ограничения после увольнения со службы), то в статье 65 Закона о государственной службе содержится следующее положение: *«При увольнении со службы в течение трех лет со дня увольнения государственный служащий не может приступить к службе в ведомстве или начать работать на предприятии, контроль за деятельностью которого он систематически осуществлял в последние три года. В течение этих трех лет он может получать какой-либо доход от такого ведомства или предприятия».*

Согласно комментариям ТИ-Грузия, это положение вызывает некоторое недопонимание на практике, поскольку одни его толкуют как такое, что предусматривает ограничение лишь для служащих, которые осуществляли надзор за определенной сферой/предприятием последовательно в течение периода трех лет. Другие утверждают, что эта норма должна применяться к любому лицу, которое осуществляло такой надзор в течение любого времени в предыдущие три года. Первое толкование сделало бы это правило намного менее эффективным, поэтому второе толкование является предпочтительным. Необходимо обеспечить достаточную ясность этого положения для предотвращения какой-либо путаницы. Дополнительным недостатком в этой сфере является то, что отсутствует какой-либо орган, который бы следил за соблюдением этого положения на практике.

Правила в отношении получения подарков определяет Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной гражданской службе (статьи 5, 5<sup>1</sup> и 5<sup>2</sup>). Согласно грузинскому законодательству, подарком считается имущество или услуга, передаваемые частично или полностью бесплатно или на выгодных условиях государственному должностному лицу или членам его семьи, который представляется исключением из общего правила. Сумма всех подарков, полученных в течение одного года, , если они не получены от того же источника, не должна превышать 15 % заработной платы за этот год. Стоимость подарка, полученного однократно, не может превышать 5 % от годового размера заработной платы. Кроме того, суммарная стоимость подарков (даров), полученных в течение года, не может превышать 1000 лари (около USD 600) на каждого члена семьи государственного служащего. Одноразовый подарок (дар) не должна превышать 500 лари (около USD 300). Статья 5<sup>1</sup> определяет подарки, которые не рассматриваются в качестве дара (например, гранты, стипендии, дипломатические подарки и т.д.).

В 2012 году, для государственных служащих были проведены тренинги по темам добропорядочности и профессиональной этики на государственной службе Грузии: охвачены этой учебной программой, организованной при содействии USAID, в общей сложности оказалось около 200 государственных служащих. Впрочем, поддержка, полученная от этой организации была рассчитана лишь на цели краткосрочного развития (*ad hoc*), а потому не на регулярную программу. Участники в ходе учебных занятий были ознакомлены с этическими нормами и стандартами поведения на грузинской государственной службе и основными принципами профессиональной

этики. Занятия проходили в формате дискуссии между участниками, в ходе которой слушатели получили возможность проанализировать практические примеры несовместимости с официальными обязанностями и ответственностью, ограничениями на получение подарков и другими соответствующими аспектами профессиональной этики. Участниками тренингов были руководители отделов внутреннего аудита, а также других соответствующие государственные служащие.

Представители НПО сообщили группе мониторинга, что четких механизмов по обеспечению соблюдения правил предотвращения конфликта интересов не существует. В то время как соответствующие правовые положения можно охарактеризовать как недостаточные, еще большие проблемы лежат в плоскости их практического применения. Например, значительное число депутатов парламента и органов местного самоуправления имеют связи с бизнесом, но в настоящее время отсутствует эффективный механизм обеспечения того, чтобы эти связи не оказывали негативного влияния на работе законодательного органа. Государственные должностные лица обязаны раскрывать свои интересы в области бизнеса в своих ежегодных имущественных декларациях, однако никакой процедуры их проверки нет. Что касается ограничений на трудоустройство по окончании работы на государственной службе, то, по утверждениям ТИ-Грузия, соответствующие правила слабы. Хотя Закон о предотвращении конфликта интересов и коррупции действительно устанавливает некоторые правила, но они слабы, да и механизма или процедур контроля за их соблюдением нет. Имеют место случаи, когда бывшие государственные должностные лица, прямо злоупотребляя этими недостатками, переходят на работу в фирмах или отраслях, которыми они непосредственно занимались по долгу службы. Также оставляет желать лучшего, согласно данным НПО, контроль за соблюдением ограничений на подарки.

### **Имущественные декларации**

В отчете СПД о мониторинге Грузии рекомендовали «рассмотреть возможность контроля информации, предоставляемой в декларациях об имуществе государственных должностных лиц».

Как сообщалось выше, представлять декларации об имуществе обязаны только высшие должностные лица. 1 февраля 2010 года стала в строй система декларирования имущества в электронной форме, которая заменила собой систему бумажных деклараций. Государственные должностные лица заполняют декларации в режиме реального времени, используя свое уникальное имя пользователя/пароль. Должностные лица должны в отношении себя и членов своих семей представить информацию о недвижимом и движимом имуществе (в том числе автомобилях, ювелирных изделиях и других ценных вещах стоимостью свыше 10000 лари (около USD 6200)), банковских счетах, наличных деньгах, подарках, контрактах, расходах и акциях.

В настоящее время высших должностных лиц, которые обязаны представить онлайн декларации об имуществе, насчитывается около 2800, доступ можно получить к около 43500 выгруженных на веб-сайт деклараций, с этого же веб-сайта были загружены более 250000 формуляров электронных деклараций. Декларации являются публичными и доступны на веб-сайте [declaration.gov.ge](http://declaration.gov.ge). Однако, многие важные должностные лица на местном уровне сейчас не охвачены требованием декларирования имущества. Это включает членов городских советов и руководителей муниципальных служб (которые контролируют расходование больших сумм публичных средств).

По сообщениям Правительства, одним из основных вопросов для Бюро гражданской службы является внедрение системы мониторинга имущественных деклараций, которая является важным элементом Планов действий по борьбе с коррупцией самого правительства и грузинского Партнерства «Открытое правительство». В настоящее время БГС завершило исследование систем проверки деклараций в ведущих – с точки зрения борьбы с коррупцией и систем мониторинга – странах мира. Кроме того, 16 июля 2013 года БГС организовало «круглый стол» для обсуждения развития системы декларирования имущества в Грузии. В этом мероприятии приняли участие международные и местные эксперты, представители различных государственных учреждений, которые поделились своими знаниями и опытом относительно мониторинга систем декларирования имущества. Это исследование должно помочь сделать выбор и разработать эффективную систему с учетом конкретных потребностей Грузии. Как сообщается правительством, в июле 2013 года БГС начало широкие консультации с заинтересованными сторонами по этому вопросу (Министерством юстиции, Службой налогов и сборов, Государственной службой аудита, Инспектором по защите персональных данных, НПО, международными организациями, например, Всемирным банком, экспертами и так далее). БГС обратилось к Всемирному банку с формальным запросом о предоставлении технической помощи по теме мониторинга имущественных деклараций. В сентябре 2013 года было организовано мероприятие для обсуждения нерешенных вопросов касательно такого мониторинга. БГС проведет дальнейший анализ и представит результаты Совету по противодействию коррупции.

НПО признают перемены в официальной позиции: ранее позиция Правительства состояла в том, что достаточно публиковать декларации об имуществе, поскольку заинтересованные граждане и СМИ затем проконтролируют их содержание. Похоже, что это отношение изменилось и правительство, по-видимому, признает необходимость официальной системы проверки, поскольку были предприняты первые шаги в этом направлении. НПО также отметили сравнительный анализ, проведенный БГС, а также несколько организованных дискуссии по этому вопросу с участием организаций гражданского общества.

## **Выводы**

Ряд поправок в законодательство, внесенных в течение последних трех лет, пускай они были важными и позитивными, не представляют собой системной реформы на основе четкого видения будущего государственной службы. Таким образом, правительству еще только предстоит определить – на основе участия заинтересованных сторон – и провести в жизнь концептуальные направления реформы государственной службы. По сообщениям НПО, государственная служба на практике заметно страдает от политического влияния и ее нейтральность и беспристрастность на практике, как было рекомендовано Грузии, обеспечены не были.

Законодательные изменения и разработанные новые стандарты и процедуры по усилению принципа учета заслуг в сфере трудовых отношений весьма положительны. Их же имплементация, включая наращивание потенциала отдельных учреждений с целью обеспечить проведение открытых конкурсов с возможностью участия всех потенциальных кандидатов и осуществлением выбора на основе четких и чисто профессиональных критериев, находится еще на этапе разработки.

Со времени Второго раунда мониторинга никакие реформ в системе оплаты труда государственных служащих не проводились. Прозрачность и предсказуемость условий оплаты труда государственных служащих по-прежнему остается серьезной проблемой,

равно как и отсутствие унификации порядка определения размеров заработной платы, надбавок и доплат на государственной службе, который остается зависимым от усмотрения. Согласно грузинскому законодательству, только определенные высшие должностные лица обязаны представлять декларации об имуществе, в которых содержатся сведения об их годовых доходах. Однако это не позволяет видеть, сколько же эти высшие должностные лица получали в виде надбавок и доплат на ежемесячной основе. Для большинства государственных служащих условия оплаты труда остаются очень децентрализованными и дискреционными, и, значит, непредсказуемыми и часто несправедливыми.

Общая правовая база и системы предотвращения конфликта интересов существуют. Четкие механизмы по обеспечению соблюдения правил предотвращения конфликта интересов еще только предстоит применить на практике, так как какого-либо центрального органа власти, обеспечивающего применение и контроль за соблюдением законодательства о предотвращении конфликта интересов не существует.

Правительство проанализировало возможности для внедрения механизма проверки имущественных деклараций и предприняло первые шаги для его внедрения. Поэтому рекомендацию в этой части оно выполнило. Никаких поправок к законодательству о проверке и мониторинге декларирования имущества не принимали. Рекомендуется осуществить данную реформу и внедрить такую систему в соответствии с лучшей международной практикой.<sup>26</sup>

### **Рекомендации 3.2. - 3.3. Грузия выполнила частично**

**Новых рекомендаций в этом разделе нет; предыдущая рекомендация остается в силе.**

---

<sup>26</sup> См., например, «Исследование ОЭСР/Сети по вопросу имущественных деклараций государственных должностных лиц», 2011 г., по адресу: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>.

## Государственный финансовый контроль и аудит

### *Предыдущая рекомендация 3.4.*

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

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

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

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

*Выполнить положения нового закона о Контрольной палате Грузии и обеспечить аудит государственных органов, органов местного самоуправления и других организаций и учреждений в соответствии с Планом стратегического развития Контрольной палаты на 2009 – 2011 годы.*

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

В 2011 году Закон Грузии о государственном контроле и инспекции был обновлен (и переименован) в закон Грузии о государственном внутреннем финансовом контроле (Закона о ГВФК).

Указом № 1525, изданным Премьер-министром 1 декабря 2010 года, был создан Совет внутреннего аудита. Совет действует как центральный отдел гармонизации (ЦОЗ), организуя и координируя деятельности по внедрению системы внутреннего контроля. Совет обеспечен поддержкой Секретариата из 6 сотрудников. Министерство финансов обеспечивает организационную и материальную поддержку ЦОЗ. Министерство финансов является уполномоченным органом, который координирует формирование и разработку политики в области государственного внутреннего финансового контроля.

ЦОЗ несет ответственность за внедрение концепции внутреннего финансового контроля в бюджетных организациях и органах местного самоуправления с целью обеспечения реализации функций финансового контроля и внутреннего аудита; разработку методологии финансового управления, контроля и внутреннего аудита для всех государственных структур и органов местного самоуправления; проведение тренингов и повышение уровня осведомленности общественности о внутреннем финансовом контроле в государственном секторе; разработку программы

сертификации внутренних аудиторов, разработку законодательства о внутреннем финансовом контроле в государственном секторе; координацию процесса разработки стратегии внутреннего финансового контроля с высшим аудиторским органом, соответствующими министерствами и муниципалитетами.

В настоящее время отделы внутреннего аудита существуют в 12 министерствах. Начиная с 2013 года, этим подразделениям нужно будет проводить аудиты ИТ, эффективности и систем, наряду с уже существующими аудитами финансовой отчетности и соблюдения норм законодательства. План амбициозный, однако никаких статистических данных или другой информации о его фактической реализации нет.

ТИ-Грузия также отметила, что, начиная с января 2013 года, ряд подразделений внутреннего контроля, по-видимому, начали выявлять риски в системах внутреннего контроля, чего ранее не делалось.

Следует также отметить, что такой части ГВФК как финансовое управление и контроль внимания до сих пор уделялось не так много. Без хорошего функционирующей системы финансового управления и контроля система внутреннего аудита не очень полезна, так как мало что является объектом аудита.

### **Независимость внутреннего аудита**

Закона о ГВФК содержит положения о независимости подразделения внутреннего аудита. Тем не менее, в государственном секторе пока никаких признанных в международном масштабе мер для гарантирования независимости внутренних аудиторов до сих пор не ввели.

Статья 3 Закона о ГВФК («Независимость внутреннего аудита и внутреннего аудитора») предусматривает:

*«1. Подразделение внутреннего аудита отчитывается перед руководителем учреждения и действует согласованно с центральным отделом гармонизации в пределах полномочий, определенных настоящим Законом.*

*2. Отдел внутреннего аудита функционально независим от других структурных подразделений предприятия.*

*3. Отдел внутреннего аудита обладает функциональной независимостью в процессах планирования, выполнения и отчетности результатов внутреннего аудита.*

*4. Внутренний аудитор независим в своей деятельности и действует на основании грузинского законодательства, стандартов и методологии внутреннего аудита, Кодекс этики внутренних аудиторов и правовых актов, вмешательство в его деятельность или другие виды влияния недопустимы. Совершенно недопустимо вмешиваться в деятельность внутренних аудиторов или оказать иное воздействие на них, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Грузии.*

*5. Руководитель учреждения обеспечивает функциональную независимость внутренних аудиторов в ходе планирования, выполнения, отчетности по результатам аудита и мониторинга последующих мероприятий.*

*6. Руководитель учреждения обеспечивает надлежащее реагирование на согласованные рекомендации».*

Внутренние стандарты аудиторской деятельности, утвержденные Правительством в новой редакции 14 сентября 2011 года, дают разъяснения по вопросу о независимости аудиторских подразделений:



## *«Статья 2. Независимость и объективность»*

*Подразделение внутреннего аудита должно быть независимым, а внутренние аудиторы – объективными, при выполнении своей работы.*

### *Интерпретация*

*Независимостью является отсутствие условий, ставящих под угрозу способность подразделения внутреннего аудита выполнять обязанности внутреннего аудитора объективно. Для обеспечения степени независимости, необходимой для эффективного выполнения обязанностей подразделением внутреннего аудита, руководитель подразделения внутреннего аудита имеет прямой и неограниченный доступ к руководителю учреждения.*

....

*Управление угрозами независимости и объективности необходимо осуществлять на уровне отдельного аудитора, на уровне выполняемого задания, функциональном и организационном уровнях.*

## *Статья 3. Организационная независимость*

*1. Руководитель подразделения внутреннего аудита должен быть подотчетен тому уровню в рамках организации, который позволяет подразделению внутреннего аудита выполнять свои обязанности. Руководитель подразделения внутреннего аудита должен по крайней мере раз в год предоставлять Совету подтверждение организационной независимости внутреннего аудита.*

*2. Руководитель учреждения обеспечивает функциональную и организационную независимость внутреннего аудита.*

### *Интерпретация*

*Организационная независимость фактически обеспечивается в том случае, когда руководитель подразделения внутреннего аудита функционально подотчетен руководителю учреждения. Примеры функциональной подотчетности, включающие руководителя учреждения:*

*а) утверждение Положения о внутреннем аудите;*

*б) утверждение стратегических и годовых планов внутреннего аудита;*

*в) получение сообщений от руководителя подразделения внутреннего аудита о показателях деятельности подразделения отдела внутреннего аудита;*

*г) утверждение решений о назначении внутренних аудиторов по представлению руководителя подразделения внутреннего аудита.*

*2. Подразделение внутреннего аудита должно быть свободным от вмешательства при определении объема внутреннего аудита, выполнения работ и сообщения ее результатов.*

*3. Руководитель подразделения внутреннего аудита должен поддерживать связь и взаимодействовать непосредственно с руководителем учреждения.*

## *Статья 5. Умаление независимости или объективности*

*1. В случае фактического или кажущегося умаления независимости или объективности, подробности такого умаления должны быть доведены до сведения руководителя учреждения. Характер такого доведения до сведения зависит от конкретного нарушения.*

### *Интерпретация*

*Умаление организационной независимости и объективности может, например, включать личный конфликт интересов, ограничения объема, ограничения на доступ к документации, персоналу, помещениям, и ограниченность ресурсов, таких, как финансирование. ...»*

Руководитель подразделения внутреннего аудита назначается на должность и освобождается от нее руководителем учреждения. При этом иные согласования (например, ЦОЗ) не требуются. Внутренние аудиторы утверждаются руководителем учреждения по представлению руководителя внутреннего аудита.

Статья 26 Закона о ГВФК предусматривает, что функция аудита не может совмещаться с любой другой функцией учреждения: *«1. Внутреннему аудиту не может поручаться выполнение иных функций, кроме функций, предусмотренных настоящим Законом».*

По утверждениям Правительства, аудиторские проверки проводятся в соответствии с годовыми планами. Согласно статье 21 Закона о ГВФК, план готовится руководителем ПВА и визируется руководителем учреждения. Никаких иных разрешений для планов аудита (например, со стороны ЦОЗ) не требуется.

Во время визита миссии грузинские власти указывали, что после утверждения плана аудита, ПВА осуществляет свою деятельность в соответствии с планом без какого-либо вмешательства. Исследование, проведенное ЦОЗ в 2011 году, не обнаружило случаев вмешательства руководства учреждений в деятельность аудиторов. Если это правда, то это хорошее достижение, однако можно сомневаться, что ПВА действительно бы сообщали о таких случаях вмешательства, принимая во внимание тот факт, что они зависят от руководителя соответствующего учреждения.

### **Системы внутреннего аудита в органах государственной власти**

По данным Годового отчета ЦОЗ за 2012 год, в Грузии создано 29 подразделений внутреннего аудита<sup>27</sup>:

- 12 в министерствах (кроме Министерства юстиции, Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Министерства по вопросам исполнения наказаний, пробации и бесплатной правовой помощи, где все еще действуют Генеральные инспекции);
- пять – в министерствах Автономной Республики Аджария;
- пять – в министерствах Автономной Республики Абхазия;
- в Администрации Южной Осетии;
- в Канцелярии Правительства;
- пять – в муниципалитетах Аджарии.

Статья 31 Закона о ГВФК предусматривает, что подразделения внутреннего аудита в четырех министерств – Министерстве юстиции, Министерстве обороны, Министерстве внутренних дел, Министерстве по вопросам исполнения наказаний, пробации и бесплатной правовой помощи – должны быть созданы к 2014 году.

Закон о ГВФК также предусматривает, что ПВА должен быть созданы и *«в исполнительных органах местного самоуправления – в руководящих единицах (мэриях) – на основании решения соответствующего сакребуло».* Во время мониторингового визита СПД ни одного такого отдела создано не было, за исключением пяти муниципалитетов Аджарии.

Статья 4 Закона о ГВФК предусматривает, что подразделения внутреннего аудита должны быть созданы в юридических лицах публичного права, которые

---

<sup>27</sup> Согласно ТИ-Грузия, ПВА в Администрации Южной Осетии и Канцелярии Правительства были упразднены.

финансируются из государственного бюджета и перечень которых определяется Правительством Грузии. Во время визита перечень таких ОЛПП правительством определен еще не был.

В то же время, во время встречи с группой по мониторингу, представители ТИ-Грузия и других неправительственных организаций выразили озабоченность по поводу отсутствия подразделений внутреннего аудита в таких государственных компаниях, как «Грузинская почта» и «Грузинские железные дороги», а также в Министерстве обороны.

Статья 4 Закона о ГВФК также предусматривает, что подразделения внутреннего аудита могут быть создаваться в юридических лицах частного права (в которых государство владеет более 50% акций, долей) и других бюджетных организациях на основе их решений. ПВА в таких организациях до сих пор еще не созданы.

### **Персонал и ресурсы подразделений внутреннего аудита, стандарты аудита**

Согласно Годовому отчету ЦОЗ за 2012 год, общее число сотрудников ПВА равняется 139. В ходе встреч представители органов власти указали, что в среднем штат ПВА министерства составляет 4 сотрудника, в Министерство финансов это подразделение насчитывает 10 человек. 17% сотрудников имеют опыт внутреннего аудита менее 1 года, 64% – от 1 до 2 лет, а 19% – свыше 2 лет.

Представители ЦОЗ также подчеркивали важность обучения новых сотрудников и повышения уровня их осведомленности о стандартах аудита. В 2012 году ЦОЗ начало проводить тренинги для внутренних аудиторов при содействии GIZ.

ЦОЗ был подготовлен ряд впоследствии утвержденных документов, а именно: Стандарты внутреннего аудита; Кодекс этики; Методологии внутреннего аудита, Руководящие принципы для внутренних аудиторов, а также Руководство по управлению рисками.

В июле 2013 года Счетная палата Грузии опубликовала отчет по аудиту эффективности, касающийся эффективности мер по внедрению ГВФК в 2010-2012 годах. В этом отчете содержится острая критика эффективности, и подчеркивается, в частности, то, что:

- Отчеты о внутреннем аудите в основном базируются на инспекционном подходе («найти нарушения и применить санкции»), а не на современной методологии аудита.
- Обучение является недостаточным, и порядок найма на работу – несоответствующим.
- Независимость внутренних аудиторов не обеспечивается механизмами, широко используемыми в международной практике.
- Секретариат ЦОЗ испытывает нехватку кадров и не в состоянии оказывать адекватную поддержку подразделениям внутреннего аудита министерств.

В своем докладе Счетная палата также предлагает переподчинить ЦОЗ Правительству с целью обеспечения его независимости.

### **Орган внешнего аудита**

26 декабря 2008 года Парламент принял новый закон о Контрольной палате Грузии, предусматривающий создание системы внешнего аудита в соответствии с

международными стандартами. На основании вышеупомянутого закона, функция «контроля» была заменена на функцию «аудита».

24 ноября 2011 года в Закон были приняты поправки, преследующие цели укрепления организационной и функциональной независимости Контрольной палаты и создания соответствующих правовых гарантий в соответствии с Мексиканской декларацией ИНТОСАИ.

В соответствии с поправками от 28 декабря 2011 года, Палата контроля получила дополнительный мандат – осуществлять мониторинг политических финансов с целью предотвращения политической коррупции и поддержки прозрачности финансирования политической деятельности.

В соответствии с Конституционным законом от 22 мая 2012 года, Контрольная палата была переименована в Государственную службу аудита Грузии (ГСА). Соответствующие изменения были также внесены в закон, регулирующий ее мандат (Закон № 6550, 22 июня 2012 года).

Поправками от 21 декабря 2012 года в Закон, регулирующий функционирование Государственной счетной палаты, были внесены поправки, вводящие положение, согласно которому показатели финансово-экономической, организационно-правовой эффективности ГСА, контроль качества ее аудита и процедуры внутреннего контроля будет проверять комиссия, создаваемая постановлением Парламента Грузии.

Такое положение, как представляется, противоречит Принципу 3 Мексиканской декларации ИНТОСАИ, согласно которому *«ВОФК не получают указаний и защищены от вмешательства со стороны законодательной или исполнительной власти»* и Принципа 8 *«- ВОФК должны иметь в своем распоряжении необходимые и обоснованные людские, материальные и денежные ресурсы – исполнительная власть не должна контролировать или руководить доступом к этим ресурсам. ВОФК управляют своим собственным бюджетом и соответствующим образом его распределяют»*.

Аудиторские полномочия Государственной службы аудита распространяется на все юридические лица публичного права, органы местного самоуправления, Национальный банк Грузии, юридические лица частного права, в которых государству, автономным республикам или органу местного самоуправления принадлежит более чем 50% акций.

В последние три года ГСА провела 303 проверки/инспекций в 54 бюджетных организациях. 14 материалов аудита были переданы в правоохранительные органы для возбуждения дел. Впоследствии 27 лиц в соответствующих уголовных делах были признаны виновными. Из 94 проверок, проведенных в 2011 году, 81 были проверкой соблюдения требований, 12 – аудитами финансовыми, а еще 2 – аудитами эффективности.

Государственная служба аудита по просьбе правоохранительных органов участвовала в качестве судебного аудитора в некоторых расследованиях, связанных с коррупционными деяниями. В течение последних трех лет при поддержке аудиторов ГСА были расследованы в общей сложности 87 дел. Впоследствии 90 лиц были признаны виновными в коррупционных финансовых преступлениях, что в результате привело к возвращению в Государственный бюджет 16700000 лари (примерно 10 миллионов долларов США).

По сообщениям Правительства, ГСА в течение последних трех лет осуществила ряд мер по повышению квалификации и наращиванию потенциала, а именно:

- Был проведен учебный курс по методологии финансового аудита при финансовой поддержке Всемирного банка: обучение прошли 132 аудитора из отделений в Тбилиси, Кутаиси и Батуми.
- В рамках сотрудничества со шведским Национальным аудиторским бюро были инициированы два пилотных аудита эффективности: проверке подверглись Государственная программа по борьбе с туберкулезом и эффективность мер Правительства по реализации ГВФК в Грузии.
- В рамках стратегии управления людскими ресурсами для аудиторских кадров была разработана Программа устойчивого профессионального развития.
- Осуществлены программы 3-месячной стажировки для студентов и молодых специалистов в Кутаиси: обучение прошло 22 стажера.
- Тренинги Грузинской федерация бухгалтеров и аудиторов: на различных стадиях программы в настоящее время находится 40 сотрудников.
- Двое сотрудников ГСА приняли участие в четырехмесячной международной программе обучения в Счетной палате США.
- Четыре аудитора прошли шестимесячную стажировку в Счетной палате земли Северный Рейн-Вестфалия.
- Директора департаментов ГСА прочитали лекции по государственному аудиту студентам Университете им. А. Цертели.

По сообщениям, за последние три года ГСА разработала пособия по аудиту эффективности и аудиту финансовой деятельности, явившиеся важным шагом вперед. Приоритетным направлением для приложения усилий в области институционального и организационного развития для Контрольной палаты и ее преемника, ГСА, обеспечение качества было с конца 2011 года, когда в Закон о Контрольной палате были внесены поправки с целью учреждения Института государственного аудита, который реализует программы ГСА в области профессионального развития, осуществляет сертификацию высших аудиторов, осуществляет судебные экспертизы, а также отдельные аудиты, требующие специальных знаний. Например, по просьбе ГСА, Институт государственного аудита провел аудит Грузинской нефтегазовой корпорации, ОАО «Коммерческий оператор электроэнергетической системы», Агентства по природным ресурсам и т.д. В начале 2012 года, при ГСА был создан Департамент по обеспечению качества. Департамент по обеспечению качества анализирует результаты работы подразделений ГСА для разработки рекомендации по ее совершенствованию их эффективность. Департамент по обеспечению качества внес значительный вклад в Пособия по аудиту эффективности и финансовому аудиту.

## **Выводы**

С принятием Закона о ГВФК и стандартов внутреннего аудита и руководящих принципов сформирована правовая база для системы внутреннего аудита в государственном секторе. Создан Центральный отдел гармонизации, работа которого направлена на развитие внутреннего аудита в государственном секторе.

В большинстве министерств созданы подразделения внутреннего аудита, однако их предстоит создать еще в четырех министерствах. Подразделения внутреннего аудита не были созданы в государственных или контролируемых государством компаниях. Не были подразделения внутреннего аудита созданы и в большинстве муниципальных образований.

Существуют требования закона об обеспечении независимости подразделений внутреннего аудита в соответствующих институтах, чтобы подразделения внутреннего аудита были подотчетны только руководителю учреждения. Тем не менее, формальных механизмов (например, возможности подачи жалоб на более высокий уровень государственного управления, внешнего согласования назначения/ увольнения руководителя службы внутреннего аудита и т.д.), которые бы не допускали вмешательства руководителя учреждения в деятельность службы внутреннего аудита, не существует никаких.

Внешний аудит в государственном секторе производит Государственная служба аудита Грузии. Однако законодательные поправки от декабря 2012 г. создают возможность чрезмерного вмешательства в деятельность ГСА со стороны Парламента, что противоречит международным стандартам независимости высших органов финансового контроля.

В целом, хотя законом разные роли в основном уточнены, на практике предстоит еще много сделать, чтобы реально дифференцировать функции финансовых инспекций от функций внутреннего аудита. Многие подразделения внутреннего аудита все еще работают и как инспекционные подразделения.

#### **Рекомендацию 3.4. Грузия в основном выполнила**

##### **Новая рекомендация 8**

- *Имплементировать Закон о ГВФК в части финансового управления и контроля и оценить меры по борьбе с коррупцией, заложенные в существующую систему финансового управления и контроля.*
- *Завершить процесс создания подразделений внутреннего аудита во всех министерствах Грузии. Создать подразделения внутреннего аудита в государственных (контролируемых государством) компаниях и в муниципалитетах и устранить смешение на практике функций внутреннего аудита с финансовыми проверками (как на организационном, так и на оперативном уровне).*
- *Ввести дополнительные правила с целью обеспечения независимости подразделений внутреннего аудита. Рассмотреть вопрос о введении согласования при назначении и освобождении от должности руководителя подразделения внутреннего аудита внешним органом – например, Центральным отделом гармонизации.*
- *Проводить регулярные учебные мероприятия для повышения квалификации сотрудников подразделений внутреннего аудита, уделяя при этом особое внимание выявлению и анализу признаков возможной коррупции.*
- *Рассмотреть вопрос о создании статистических и прочих индикаторов, которые позволяют оценить эффективность работы подразделений внутреннего аудита и их вклад в предупреждение коррупции.*
- *Гарантировать институциональную и оперативную независимость Государственной службы аудита.*
- *Создать в Государственной службе аудита систему надзора для отслеживания функционирования системы управления и контроля публичных финансов и внутреннего аудита относительно борьбы с коррупцией.*

## Государственные закупки

### Предыдущая рекомендация 3.5.

*Завершить реформу законодательства о государственных закупках путем принятия нового закона о государственных закупках, который обеспечит прозрачность на всех этапах закупочного процесса, разрешит обжалование любого решения, имеющего отношение к государственным закупкам, и обеспечит независимость и эффективность процедуры обжалования. Повысить уровень информированности о новой законодательной базе и провести тренинги для государственных должностных лиц, занимающихся закупками. Ввести административный запрет на участие в закупках для поставщиков, уличенных в коррупционных преступлениях, и создать реестр таких поставщиков.*

### «Завершить реформу законодательства о закупках путем принятия нового закона о государственных закупках»

Нынешний закон о государственных закупках («ЗГЗ») Грузии был принят в 2006 году и с тех пор подвергся ряду изменений. В ноябре 2009 года, в Закон о государственных закупках, в частности, в него были внесены поправки с целью внедрения электронной системы закупок. Эти поправки вступили в силу в 2010 году и представляли собой тот «новый закон о государственных закупках», упомянутый в рекомендации предыдущей раунда мониторинга.

**Е-закупки.** Традиционная – бумажная – система проведения тендеров была заменена новой системой электронных закупок. Грузинская система электронных государственных закупок (система Ge-Gp<sup>28</sup>) была запущена в октябре 2010 года и с 1 декабря 2010 года стала обязательной для всех закупочных организаций. В дополнение к ЗГЗ, было пересмотрены и связанные с ним подзаконные акты: председатель Агентства по государственным закупкам (SPA) издал приказ № 9 от 7 апреля 2011 года «О правилах проведения упрощенных закупок, упрощенного электронного тендера и электронного тендера», которые действуют и по сей день. С целью обеспечения нормального функционирования новой системы закупок, были также изданы некоторые дополнительные приказы.

Цель реформы состояла в следующем: проведении тендеров в электронном формате; сокращении и упрощении порядка и процессов закупок, повышении прозрачности, снижении дискриминации компаний по территориальному признаку, обеспечении легкого доступа любой заинтересованной отечественной и зарубежной организаций к тендерной информации, обеспечении равного отношения к поставщикам, снижении высоких затрат, связанных с получением необходимых закупочных документов, и экономии времени.

По данным Правительства, с 1 декабря 2010 до 31 января 2013 года, было объявлено 65619 электронных тендеров. Участие в тендерах, на которых были заключены контракты, приняли 64769 участников (зарегистрированный участник может принимать участие в многочисленных тендерах). С 1 декабря 2010 года оценочная стоимость электронных тендеров составила в эквиваленте около 1,8 млрд. долларов США, а в результате электронных реверсивных аукционов удалось сэкономить государственные средства в размере около 215 млн. долларов США.

<sup>28</sup> См. на официальном веб-сайте по адресу: [http://procurement.gov.ge/index.php?sec\\_id=1&lang\\_id=ENG](http://procurement.gov.ge/index.php?sec_id=1&lang_id=ENG).

**Другие изменения.** В декабре 2010 года из законодательства было устранено понятие «лотов» (деления групп товаров, услуг и строительных работ в одном тендере на различные партии). Сейчас закупающие организации объявляют конкурсы на однородные объекты закупок. Согласно информации правительства, это способствует доступу МСП к государственным закупкам, поскольку содержание тендера может лучше соответствовать специализированной сфере деятельности МСП. Кроме того, закупочные организации могут принимать решения о присуждении контракта на весь объем или о разделе своих закупок на отдельные тендеры.

В поддержку системы Ge-Gp были введены новые термины: электронные средства; электронный тендер, упрощенный электронный тендер, упрощенная закупка; электронный реверсивный аукцион; консолидированный тендер; письменное показание под присягой; конкурс дизайнера; альтернативная закупка услуг связи и т.д.

В соответствии с Приказом № 2 от 10 февраля 2010 года, отчеты закупающих организаций, утверждаемые Председателем АГЗ, отчеты о годовых планах государственных закупок и отчеты о выполненных контрактах государственных закупок подаются в электронном виде с помощью системы Ge-Gp.

В соответствии с Распоряжением № 7 от 20 сентября 2010 года председателя АГЗ «Об утверждении правил идентификации объектов закупок и определения однородности» была признана Общая номенклатура закупок, предусмотренная Директивой ЕС № 213/2008. Таким образом была установлена единая система объектов государственных закупок с целью стандартизации ссылок, используемых закупающими организациями для описания объектов закупок.

Что касается других мер, Агентство по государственным закупкам и по вопросам конкуренции (АГЗК создано вместо АГЗ) сообщило, в частности, о следующих планах:

- стабилизировать функционирование и развитие системы электронных платежей в части представления банковских гарантий и тендерных предложений;
- обеспечить доступность информации в части упрощенных закупок с помощью соответствующих электронных модулей;
- усилить ИТ-инфраструктуру (серверы, системы безопасности / защиты данных и т.д.) системы электронных закупок;
- обучить персонал закупающих организаций;
- внедрить в практику сертификацию и аттестацию сотрудников закупающих организаций;
- повысить информированность общественности в отношении системы Ge-Gp (тренингов и семинаров);
- повысить информированность общественности о Совете по урегулированию споров;
- реализовать систему информационной безопасности и действовать в соответствии с ISO 27000;
- Для реализации системы контроля качества и действовать в соответствии со стандартами ISO 9001;
- разработать Стратегию развития электронных закупок в соответствии с рекомендациями экспертов и международными стандартами и передовым опытом;
- усовершенствовать регуляторные положения, необходимые для реализации Закона о государственных закупках Грузии;
- разработать электронный каталог;
- разработать электронную систему заказов.



**Оценка законодательных реформ.** В целом, следует признать, что недавние реформы в сфере электронных закупок в Грузии были довольно успешными и являются надлежащей практикой. Ge-Gp – удобная для пользователей система закупок на основе Интернет-технологий, которая предлагает покупателям и поставщикам обработку электронных заказов и расширенные функции администрирования. Она позволяет повысить операционную эффективность и потенциально добиться экономии. Внутри системы обеспечено соединение всех процессов закупок – от подачи заявки до получения товаров. Извне она соединяет организации с поставщиками посредством рыночной услуги.

Система государственных закупок Грузии (правовая и институциональная база) в основном соответствуют международным стандартам. При этом существует все же ряд серьезных вопросов, в частности, связанных со сферой применения закона, сроками подачи заявок и системой обжалования, которые не полностью соответствуют стандартам. Грузинское АГЗК принимает непосредственное участие в процессе рассмотрения жалоб, что не является хорошей практикой. Использование новых технологий само по себе не является реформой и не способно обеспечить успех в решении основной проблемы, если не вносить изменения в организации процессов и практику закупок. Именно для того, чтобы система государственных закупок стала более эффективной и полностью соответствовала лучшим международным практикам, в Закон о государственных закупках следует внести дальнейшие изменения.

Что касается сферы регулирования государственных закупок, то заслуживают рассмотрения следующие вопросы:

1) Сведение к минимуму закупок, которые в настоящее время исключены из системы электронных закупок. По данным годового отчета АГЗК, конкурентная и прозрачная система электронных закупок охватывает около 70% от общего объема государственных закупок.

2) Пересмотр перечня исключений из Закона о государственных закупках. Эти исключения распространяются на закупки из резервных фондов Правительства, Президента и мэрии города Тбилиси (в прошлом эти средства<sup>29</sup> использовались для финансирования широкого круга мероприятий и проектов, в том числе поп-концертов и спутникового телеканала ПИК), вопросы национальной безопасности и срочные тендеры. Как отмечает ТИ-Грузия, некоторые из этих исключений чрезмерны и не нужны, кроме того, ими злоупотребляют, дабы скрыть контракты от глаз общественности по политическим мотивам, что повышает риск коррупции, злоупотреблений и чрезмерных расходов.

3) Весьма большое беспокойство вызывают нормы, позволяющие Президенту или Правительству относить тендер на любую стоимость к категории упрощенных закупок (которые не подлежат обработке в системе электронных закупок) ввиду того, что они необходимы для реализации важных мероприятий государственного или общественного характера. В 2011 году одна треть всех закупок проводилась по такой схеме, что составило 600 млн. лари (около USD 360 млн.), в 2012 же году эта сумма

---

<sup>29</sup> Президентский и Правительственный фонды в 2012 году равнялись 50 млн. лари каждый (около 30 млн. долл. США); Тбилисский городской составил 2000000 лари в 2012 году и 3 миллиона лари в 2013 году (1,2 млн. долл. США и 1,8 млн., соответственно).

увеличилась до 800 млн. лари<sup>30</sup>. ТИ-Грузия утверждает, что эта норма неправомерно использовалась для целей личного обогащения и поэтому должна быть отменена.

4) ЗГЗ не распространяется на сектор коммунальных услуг, которые, согласно стандартам ЕС в области государственных закупок и СПЗ ВТО, должны регламентироваться теми же правилами закупок, что и государственный сектор.

5) ЗГЗ (статья 3.1.a.h) предусматривает, что принадлежащие государству компании, т.е. предприятия с более чем 50% акций в собственности государства или местного самоуправления (ГП), могут исключаться из сферы действия Закона, если Правительство устанавливает «специальные правила» закупки такими организациями на срок не более 2 лет. Из ЗГЗ не ясно, будет ли Правительство определить порядок закупок такими организациями, но на практике это означает, что Правительство может своим решением (по представлению Министерства экономики и устойчивого развития или Министерства регионального развития и инфраструктуры) исключать ГП из сферы действия ЗГЗ. Согласно комментариям правительства, ряд компаний были исключены из регулирования ЗГЗ, в том числе: "Государственная строительная компания", "Tbilaviamsheni", "Грузинская компания твердых отходов", "Tetnaldi Development", Грузинские железные дороги. «Фонд партнерства» был исключен до 10 августа 2013 г., когда соответствующее решение утратило силу и фонд стал автоматически регулироваться ЗГЗ (это не исключает возможности нового исключения новым правительственным решением). Этим компаниям позволено, таким образом, самим организовать свои закупки<sup>31</sup>.

Такой механизм вызывает беспокойство<sup>32</sup>. Хотя стандарты ЕС и ВТО действительно предусматривают, что государственные предприятия должны освободиться из сферы действия общих норм о закупках, однако это касается компаний, работающих независимо (т.е. не управляемых на микроуровне органом государственной власти) в условиях конкурентного рынка, тех, на которые распространяется процедура банкротства и т.д. Некоторые государственные предприятия также служат общественным интересам и/или используют государственные ресурсы похожим образом, что и коммунальные предприятия, и должны как таковые в определенной степени быть объектом общественного контроля. Поэтому-то, учитывая значительные коррупционные риски, присущие сфере закупок, полностью исключать ГП, особенно те, которые действуют как монополии или контролируют важные общественные ресурсы (например, компании в добывающих отраслях) из рамок общественного контроля и сферы регулирования подзаконными актами о закупках не рекомендуется. Хотя они могут исключаться из общего ЗГЗ, основные правила их закупок должны регулироваться законом или правительственными постановлениями, требующими, как минимум, повышенной прозрачности и раскрытия информации о закупочной деятельности. Не менее проблематичным является то, что Правительство Грузии имеет

<sup>30</sup> ТИ-Грузия, Система государственных закупок Грузии, июнь 2013 г., стр. 22: [http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/State20Procurement%20Report20ENG.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/State20Procurement%20Report20ENG.pdf).

<sup>31</sup> В мае 2013 года Тбилисский городской суд дал ордер на предварительное заключение бывшего Генерального директора Грузинских железных дорог и освободил под залог семь других обвиняемых – бывших сотрудников компании, каждый из которых обвиняется в растрате и хищении государственных средств в крупных размерах (предположительно ущерб составил 65000000 лари, или около 39 млн. долларов США). Источник: <http://en.trend.az/regions/scaucasus/georgia/2152099.html> (цит. по упомянутому выше Докладу ТИ-Грузия за 2013 г.).

<sup>32</sup> ТИ-Грузия отметила в этой связи: «Есть основания полагать, что исключения из законодательства о закупках распространяемые на государственные предприятия, такие как «Фонд партнерства», Грузинские железные дороги и Грузинская нефтегазовая компания, привели к нарушениям и коррупции. Эти исключения следует пересмотреть». (Доклад ТИ-Грузия за 2013 г., см. выше, стр. 33).

полную свободу в определении компаний, подлежащим исключению из сферы действия ЗГЗ, что, учитывая отсутствие каких-либо критериев в самом законе, порождает дополнительные риски коррупции.

ТИ-Грузия сообщила еще об одной проблеме. Как отмечалось выше, коды Общей номенклатуры закупок (CPV), то есть классификационные коды, применяемые при проведении товарных торгов товарами, работами и услугами в грузинской системе государственных закупок, такие же, как в странах ЕС. За исключением одного дополнительного кода – CPV 999 – который не применяется в системах ЕС. Согласно АГЗК, этот код используется в тех случаях, которые нельзя отнести к другим обычным кодами CPV. Тем не менее, CPV предполагает охват всех возможных объектов закупок. По данным ТИ-Грузия, по коду CPV 999 был проведен 51 тендер. Здесь может скрываться проблема, так как CPV 999 – код неоднозначный и поставщики, вероятно, не будут и знать о тендерах, объявляемых под ним, что приводит к снижению конкуренции и повышению риск коррупции<sup>33</sup>.

В ходе визита представители грузинских властей упомянули, что Правительство рассматривает возможность начала переговорного процесса по присоединению к Соглашению о публичных закупках ВТО. Участие в СПЗ принесло бы реальную пользу не только с точки зрения доступа к рынкам других Сторон для закупки товаров, услуг и строительных услуг, но и в виде усиления конкуренции и прозрачности на внутренних рынках страны. Оно воплощает в себе политическую волю и правовую приверженность принципам надлежащего управления, что весьма положительно характеризует присоединяющуюся к соглашению страну. При подаче заявки на вступление в СПЗ, Грузия реально продемонстрирует свою неизменную приверженность этим принципам.

### **"Прозрачность на всех этапах процесса закупок"**

По данным правительства, вся информация о государственных закупках размещается в электронном виде и доступна любому на официальном веб-странице АГЗК. АГЗК осуществляет мониторинг процесса закупок с целью гарантировать принципы гласности, справедливости, отсутствия дискриминации, надлежащей отчетности, действенную конкуренцию и право свободного выбора. В системе Ge-Gp каждый может следить за происходящими торгами. Видеть участников до завершения электронного реверсивного аукциона нельзя, а после информация об участнике становится доступной. Запросить информацию об участниках может любой желающий, в том числе и данные об их опыте в конкретной области и способности ли можно конкурировать с компанией, учитывая цену, предложенную в системе Ge-Gp. Кроме того, на специальный электронный модуль системы Ge-Gp выгружается и доступна каждому документация, относящаяся к процессу разрешения споров и соответствующим решениям<sup>34</sup>.

Как сообщается, система Ge-Gp является многоязычной и большая часть информации доступна каждому заинтересованному пользователю на грузинском, русском и английском языках. Это такая информация, как годовые планы государственных закупок и отчеты по ним; объявления о тендерах; оценочная стоимость тендера; конкурсная документация и поправки к ней; тендерное предложение и цена заявки; протоколы заседаний совета тендерного комитета и переписка с поставщиком, контракты, информация о полученных платежах.

<sup>33</sup> Доклад ТИ-Грузия за 2013 г., см. выше, стр. 22-23.

<sup>34</sup> По адресу: <https://tenders.procurement.gov.ge/dispute/?act=6> (на грузинском языке).

Грузинские НПО, в частности ТИ-Грузия, подтверждают, что он система электронных закупок и тендеры, закупаемые с помощью электронной платформы весьма прозрачны. Конкурсные объявления, а также сопроводительная документация и дополнения к этим документам находится в свободном для всех пользователей доступе. Кроме того, веб-сайт показывает, сколько и каких претендентов подали заявки на тендер, а также количество заявок на участие на разных этапах торгов. Также публикуются имя победителя и выигравшая заявка, подписанные контракты и дополнения к этим контрактам. Посетители платформы по закупкам также можете увидеть планы закупок государственных учреждений на текущий бюджетный год. Единственное ограничение прозрачности на практике состоит в том, что веб-сайт публикует огромные объемы данных, но средств, которые позволяют пользователям обобщать информацию для последующего анализа много не предоставляет. С этой целью ТИ-Грузия сейчас разрабатывает веб-сайт для анализа закупок, который будет извлекать (загружать) данные с помощью заказного программного обеспечения с официального веб-сайта и позволит пользователям просматривать их и анализировать. Это поможет усилить подотчетность системы.

Вся необходимая информация для тендеров, закупаемых по «упрощенной схеме электронных закупок» (для объектов в диапазоне стоимости от 5000 до 200000 лари или, соответственно, около от USD 3000 до USD 120 000) и процедуры «электронных закупок» публикуются в Интернете заранее. Порог, требующий использования системы электронных закупок равен 5000 лари. Впрочем, существует ряд исключений, которые позволяют государственным учреждениям и некоторым государственным компаниям обходить процедуру электронных закупок (см. выше). Кроме того, контракты, присужденные по упрощенной процедуре закупок, до недавнего времени не публиковались; но, как информирует правительство, начиная с июля 2013 года даже такие контракты обнаруживаются в системе электронных закупок.

#### **«Позволить опротестовать любые связанные с закупками решения и обеспечить независимое и эффективное рассмотрение жалоб»**

К решениям, по-прежнему не подлежащим обжалованию (в соответствии со статьей 23.9 Закона о государственных закупках), относятся следующие:

- 1) Выбор порядка проведения закупок в соответствии с Законом о государственных закупках и соответствующими нормативными актами;
- 2) Решение закупающей организации о приостановлении или отмене процедуры закупки.

Это не соответствует рекомендации предыдущего раунда мониторинга СПД, а также международным стандартам (например, Модельному закону ЮНСИТРАЛ о закупках 2011 года).

Около 30% государственных заказов осуществляется в соответствии с процедурами, не являющихся прозрачными и часто проводимыми на безальтернативной основе. На практике, как отмечает ТИ-Грузия, обжалование закупок, которые не проводились через платформу электронных закупок практически невозможно, так как ни условия, ни стороны этих контрактов не разглашаются. Однако, начиная с июля 2013 года, когда, как сообщает правительство, даже контракты, которые присуждаются вне системы электронных закупок, стали публиковаться в электронной платформе, существует возможность обжалования таких контрактов в суде.

Система средств правовой защиты, связанных с закупками, после предыдущего раунда мониторинга претерпела значительное реформирование. Сюда относятся и поправки в Закон о государственных закупках и принятие Правил деятельности Совета по разрешению споров, связанных с закупками, при Государственном агентстве по закупкам (Приказ № 11 от 30 ноября 2010 года Председатель АГЗ). Совет по разрешению споров (СРС) был создан в ноябре 2010 года, а приступил к работе в январе 2011 года.

По заявлениям представителей Правительству, СРС в своей работе независим и не подотчетен никакому государственному органу. СРС состоит из шести членов, при этом три его члена являются сотрудниками АГЗК и назначаются председателем АГЗК, а остальные три члена Совета представляют гражданское общество. Три представителя от НПО избираются членами Совета широким кругом НПО по принципу ротации на один срок. Работа членов Совета не оплачивается и осуществляется на общественных началах.

Так как члены СРС не представляют никупающие организации, ни поставщиков, равное и беспристрастное отношение гарантировано. Каждый член Совета оценивает жалобу и представленные доказательства, основываясь на всестороннем, полном и объективном рассмотрении спора. Решения Совета стороны могут обжаловать в суде.

Действия покупающей организации или Тендерного комитета могут быть обжалованы в электронном виде через систему Ge-Gr. Плата за подачу жалобы в СРС не взимается. Жалоба видна в режиме онлайн, равно как и ее связь с конкретным тендером. Жалоба подается через единую электронную систему. Заявителю следует указать правовые основания для жалобы и внести ее содержание в автоматически генерируемый формуляр. В дополнение к существу жалобы, заявитель может выгрузить через единую электронную систему и другие материалы и доказательства, подтверждающие, по его мнению, жалобу. Представители осуществляемого в Грузии при поддержке GIZ проекта, связанного с закупками, утверждают, что кнопка «Обжаловать!» дает пользователям уникальную возможность «заморозить» любой тендер. Это означает, что в случае обжалования закупка автоматически приостанавливается на период рассмотрения жалобы (но не более 10 рабочих дней).

Интересно, что СРС принимает к рассмотрению жалобы не только от участников закупок, но и от любого лица, которое отслеживает закупки через электронную платформу (и поэтому зарегистрированного в системе в качестве пользователя). Основанием для этого похода является интерпретация, данная АГЗК положению ЗГЗ, согласно которому право подавать жалобу имеет любая организация, заинтересованная в участии в закупке.

Максимальное время для принятия решения СРС было сокращено с 20 до 10 рабочих дней. Процедура рассмотрения споров является факультативной и жалобщик может обратиться либо к покупающей организации, непосредственно в СРС или подать заявление в суд.

В ходе производства по рассмотрению в Совете каждая сторона получает возможность в полной мере представить и защитить свои позиции в письменной и устной форме. СРС принимает решение большинством голосов присутствующих членов. СРС может поддержать жалобу полностью или частично, или отклонить ее. Совет имеет право:

- Указать покупающей организацией на ее неправильные действия и потребовать применения закупочных процедур, соответствующих законодательству.

- Потребовать у закупающей организации пересмотреть или отменить свое решение.
- Довести вопрос ответственности участников процедуры закупки до сведения соответствующих органов, предусмотренных законодательством Грузии.

Со времени создания СРС и по 31 января 2013 г. (то есть в течение двух лет), к нему обратились со 219 жалобами, из которых 108 он удовлетворил. В 2012 году АГЗК подвел итоги деятельности СРС за период с января 2011 по июнь 2012 года и проанализировал ее в специальном докладе, который был впоследствии обнародован<sup>35</sup>. Практика СРС в области коммуникации и его «бизнес-процессы» также были предметом оценки в исследовании в рамках проекта, финансируемого USAID, в тесном сотрудничестве с АГЗК<sup>36</sup> [3].

ТИ-Грузия в своем докладе 2013 г. отмечала, что, судя по собеседованиям с представителями компаний, можно предположить, что немногие предприятия в полной мере знают о возможности обжалования предполагаемых нарушений и обращения в Совет по разрешению споров. Тем не менее, со времени учреждения новой комиссии по рассмотрению жалоб количество жалоб неуклонно растет, что, по мнению ТИ-Грузия, указывает на рост доверия к новому механизму<sup>37</sup>.

**Оценка процедуры рассмотрения жалоб.** Грузия воспользовалась новаторским подходом, создавая Совет по разрешению споров, половина членов которого представляют гражданское общество и отбираться самими НПО. В своем недавнем докладе ТИ-Грузия (см. выше) выразила свое удовлетворение новой системой, хотя и назвала его не заменой процесса пересмотра результатов тендера, а, скорее, хорошим дополнением, противодействующим коррупции и создающим гарантии подотчетности. Система дает возможность гражданскому обществу анализировать все тендеры и обжаловать их, заметив нарушения. Она также пришла к выводу, что новый СРС обеспечивает высокую степень профессионализма, независимости и прозрачности<sup>38</sup>. Следует также отметить, что количество поданных жалоб теперь значительно увеличилось (с 8 в 2008 году<sup>39</sup>, когда жалобы рассматривались на заседании Государственного агентства по закупкам, до 142 за период с января 2011 г. по июнь 2012 г.), хотя обжалуемые тендеры по-прежнему составляют только 0,3% от общего количества торгов<sup>40</sup>.

В то же время, в отношении новой системы рассмотрения жалоб существуют и некоторые опасения:

- 1) СРС нельзя рассматривать в качестве независимой от правительства, а именно от АГЗК: Совет был создан председателем АГЗК и три из шести его членов являются сотрудниками АГЗК (один из них – сам председатель АГЗК). Роль АГЗК в этой связи следует заново определить, дабы оно уделяло больше внимания помощи и меньше -

<sup>35</sup> См. английскую версию по адресу: [procurement.gov.ge/files/data/geo/dispute/cspa\\_guideline\\_eng.pdf](http://procurement.gov.ge/files/data/geo/dispute/cspa_guideline_eng.pdf)

<sup>36</sup> Доступно на английском языке по адресу: [procurement.gov.ge/files/data/eng/publications/SPA\\_DRB\\_Business\\_processes\\_review\\_eng.pdf](http://procurement.gov.ge/files/data/eng/publications/SPA_DRB_Business_processes_review_eng.pdf).

<sup>37</sup> ТИ-Грузия, «Система государственных закупок в Грузии», июнь 2013 года: [transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/State%20Procurement%20Report%20ENG.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/State%20Procurement%20Report%20ENG.pdf)

<sup>38</sup> См. упомянутый выше отчет ТИ-Грузия (2013 г.), стр. 13, 32.

<sup>39</sup> Отчет СПД о Втором раунде мониторинга по Грузии, стр. 37, доступен по адресу: [www.oecd.org/countries/georgia/44997416.pdf](http://www.oecd.org/countries/georgia/44997416.pdf).

<sup>40</sup> За период с января 2011 г. по июнь 2012 г. были объявлены 51375 тендеров и 142 из них обжалованы. (Анализ практики СРС, АГЗК, см. по адресу: [http://procurement.gov.ge/files/data/geo/dispute/cspa\\_guideline\\_eng.pdf](http://procurement.gov.ge/files/data/geo/dispute/cspa_guideline_eng.pdf)).

прямому участию в процедуре контроля. Например, АГЗК могло бы действовать как секретариат, организующий деятельность СРС, проводящий предварительную оценку подаваемых жалоб и высказывающий СРС свое рекомендательное мнение.

2) Требования к квалификации членов Совета с «неправительственной» стороны нет, что ставит вопрос об их профессионализме, а также о том, могут ли они оказать сопротивление авторитетному мнению экспертов, работающих в АГЗК (тем более, что для принятия решения СРС достаточно, чтобы с представителями АГЗК согласился всего один член со стороны гражданского общества, при условии присутствия всех шести членов Совета). Правительство прокомментировало, что квалификационные требования на самом деле определены в подзаконных актах и предусматривают, что представители НПО должны быть юристами или экономистами со знанием/опытом в сфере законодательства о государственных закупках.

3) Правила кворума и голосования в СРС сдвигают баланс в пользу представителей правительства в Совете, которые как таковые не являются независимыми (особенно когда председатель АГЗК находится в нем рядом с двумя о своими подчиненными), однако этот баланс смещается еще сильнее, если один или несколько членов гражданского общества не принимают участия в заседании СРС.

4) Ежегодная ротация членов Совета от гражданского общества мешает формированию институциональной памяти и опыта.

5) Потенциала Совета не достаточно для рассмотрения возрастающего числа жалоб. ТИ-Грузия в этой связи отмечает, что, поскольку СРС частично состоит из неоплачиваемых представителей НПО, а нагрузка на него неуклонно растет, то существующий механизм со временем может потерять стабильность<sup>41</sup>.

Правительство прокомментировало, что на практике указанные выше вопросы не оказывают негативного влияния на независимость и беспристрастность механизма рассмотрения жалоб.

Что касается процедуры рассмотрения жалоб как таковой, то она не всегда эффективна и создает возможности для злоупотреблений той особенностью, что подача жалобы через систему электронных закупок автоматически приостанавливает текущий тендер. Вместо этого, в случае поступления жалобы, СРС мог бы ввести обеспечительные меры по приостановлению тендера, если этого потребует заявитель и если это уместно и необходимо для предотвращения возможного ущерба при принятии окончательного решения по жалобе. СРС должен будет принять во внимание возможные последствия обеспечительной меры для всех интересов, которые она может затронуть, в том числе и общественных интересов, и сможет отказаться от введения такой меры, если ее негативные последствия перевешивают ее полезность. Решение об отказе в назначении временной меры не может быть в ущерб любым другим претензиям подателя жалобы.

Кроме того, если лицо обжалует решение о победителе торгов, то должно подавать свою жалобу в СРС в течение моратория. СРС не должен рассматривать жалобы, поданные после истечения моратория. Рассматривать такие жалобы должны только суды.

---

<sup>41</sup> См. упомянутый выше отчет ТИ-Грузия (2013 г.), стр. 34

## **«Повысить уровень знаний о новой законодательной базе и провести тренинги для государственных должностных лиц, занимающихся закупками»**

По утверждениям Правительства, АГЗК проводит различные тренинги и семинары для субъектов закупок с целью повышения уровня их осведомленности о новом законодательстве о закупках. АГЗК пыталось при этом привлекать все заинтересованные стороны. Он заключило меморандумы с шестью учебными центрами и институтами и организовало для них в 2010 году подготовку методистов (юристы АГЗК выступали в качестве инструкторов). Тренинги/ семинары были организованы с целью ознакомления с характеристиками и функциональными возможностями системы Ge-Gr, а также информирования о новых правовых положений. Группе мониторинга был передан перечень учебных мероприятий. Кроме того, совместно с Академией Министерства финансов Грузии, АГЗК планирует долгосрочный проект по проведению обучения для всех заинтересованных сторон. Более того, заинтересованные лица могут обращаться в Агентство по рекомендации своих юристов.

Кроме того, в 2011-2012 годах, при поддержке проекта, финансируемого GIZ, были проведены встречи с поставщиками и представителями бизнеса для обсуждения проблем и получения их обратной связи. АГЗК организует регулярные встречи и семинары с компаниями в сотрудничестве с Бизнес-ассоциацией Грузии. ТИ-Грузия подтвердила, что АГЗК организовало несколько мероприятий с целью привлечения деловых кругов и повышения их осведомленности о системе электронных закупок. АГЗК также прилагает серьезные усилия, чтобы использовать социальных медиа для повышения осведомленности о своей работе и системе электронных закупок. Однако, по мнению ТИ-Грузия, учитывая ограниченность ресурсов АГЗК, многие предприятия не совсем осведомлены о реформированной системы закупок. На 20 марта 2013 года в системе электронных закупок в качестве потенциальных поставщиков были зарегистрированы в общей сложности 12256 физических и юридических лиц.

Представители GIZ также подтвердили, что АГЗК провела тренинги для субъектов закупочной деятельности, направленные на повышения осведомленности о новом законодательстве в сфере закупок и о электронной системы. Процесс реформирования, кроме того, с самого начала сопровождался информационной кампанией в самых популярных СМИ этапе с целью информирования заинтересованных сторон о глубоких изменениях в системе закупок. В настоящее время АГЗК поддерживает телефонные линии, благодаря которым лица, уполномоченные на , могут получить нужные консультации. АГЗК также работает над концепцией созданием независимого подразделения обслуживания, которое будет предоставлять сведения, связанные с закупками, и консультативные услуги децентрализованным органами власти, заключающим контракты, а также представителям частного сектора («Центр знаний о закупках»).

Оценку коммуникационной стратегии АГЗК и способу ее реализации дали внешние консультанты в рамках финансирования, обеспеченного проектом USAID<sup>42</sup> что само по себе является положительным фактом.

## **«Ввести административный запрет на закупки у поставщиков, уличенных в коррупционных преступлениях, и создать черный список таких поставщиков»**

---

<sup>42</sup> Научно-исследовательский центр РМС, Исследование процессов и процедур и усиление коммуникационной функция Совета по разрешению споров Агентства по государственным закупкам и в вопросах конкуренции, в свободном доступе



АГЗК составило «черный список» - реестр недобросовестных участников процесса закупок. Если, который попадает в «черный список» лишается права на участие в процедуре государственных закупок на срок одного года. Одним из оснований для такого ограничения в правах может быть осуждение за уголовное преступление.

Соответствующее положение включено в Закон о государственных закупках (статья 3): *«Реестр недобросовестных участников закупок – «черный список» ведется в электронном виде и размещается на официальном сайте уполномоченного органа, определенного настоящим законом. «Черный список» включает в себя данные по этим недобросовестным лицам, участникам торгов и поставщикам – участникам процесса государственных закупок, которые не допускаются к участию в государственных закупках и заключению контрактов в сфере государственных закупок в течение одного года после их внесения в черный список. «Черный список» доступен любому лицу. Правила и условия ведения «черного списка», устанавливаются положением, утверждаемым председателем уполномоченного органа, определенном в настоящем законе».*

Закупающая организация может запросить у поставщика данные о его привлечении к уголовной ответственности в качестве условия допуска. С этой же целью поставщик делает письменное заявление под присягой. Подавать заявку он может только после принятия условий этого заявления под присягой. Заявление под присягой является сертификатом, в котором подписавший его удостоверяет правдивость данных и обстоятельств, указанных в документе, от имени участника торгов и несет соответствующую ответственность, предусмотренную законом. Нарушение условий сертификата влечет за собой уголовную ответственность по статье 195-1 Уголовного кодекса.

АГЗК ведет и публикует «черный список» на своем веб-сайте, к которому все заинтересованные лица могут получить доступ в электронной форме<sup>43</sup>. В случае принятия решения о дисквалификации поставщика и/ или участника тендера или неполного исполнения поставщиком обязательств, принятых на себя в соответствии с договором,купающая организация обязана немедленно информировать АГЗК в письменной форме о таком решении и указать соответствующие причины для дисквалификации. В настоящее время в «черный список» внесены 214 компаний.

ТИ-Грузия отметила, что, по ее сведениям, АГЗК обычно вносит поставщиков в «черный список» за нарушение договора о закупках или недоставку товаров/предоставление услуг плохого качества. ТИ-Грузия ничего не известно о компаниях, которые были бы внесены в «черный список» в результате коррупционного правонарушения.

**Оценка текущей системы отстранения от участия.** Похоже, что основные правила в отношении «черного списка» следует включить в Закон о государственных закупках. Для обеспечения пропорциональности следует также предусмотреть разные периоды отстранения от участия за нарушение различной тяжести.

Правокупающей организации дисквалифицировать компанию в отсутствие каких-либо руководящих принципов и строгих критериев дает основания для беспокойства, поскольку это может приводить к произвольному отстранению от участия и исключению конкурентов. Кроме судебного обжалования, компании также должны

---

<sup>43</sup> См. на грузинском языке: [http://procurement.gov.ge/index.php?sec\\_id=14&lang\\_id=GEO](http://procurement.gov.ge/index.php?sec_id=14&lang_id=GEO)

иметь возможность обжаловать свое отстранение в административном порядке (например, в АГЗК или СРС) и добиться исключения из списка.

ТИ-Грузия также отмечает, что имели место случаи, когда владельцы внесенной в «черный список» компании создавали новую компанию с теми же акционерами, руководством и адресом, и даже тем же названием, что и компания в «черном списке». Поэтому система отстранения от участия должна быть направлена не только на компании, но и ее директоров и / или акционеров<sup>44</sup>.

Отстранение от участия за совершение коррупционных или иных подобных правонарушений (мошенничество, отмывание денег и т.д.) не является автоматическим или обязательным. В этом отношении это порядок следует привести в соответствие с Директивой ЕС 2004/18/ЕС (статья 45).

## **Выводы**

Со времени предыдущего раунда мониторинга Грузия значительно реформировала свое законодательство о закупках, в первую очередь что касается введения электронной системы закупок. Это позволило обеспечить высокую прозрачность большинства государственных закупок на всех этапах этого процесса. Важно сохранить настоящий уровень прозрачности на всех стадиях процесса закупок и обеспечить дальнейшее развитие и усовершенствование существующей электронной платформы.

В то же время остается проблематичным наличие ряда существенных изъятий из Закона о государственных закупках и из системы электронных закупок, что отражается на общем успехе новой системы. Кроме того, из-за них важна часть закупок остается вне общественного контроля. Данный набор изъятий следует пересмотреть и сузить.

Некоторые связанные с закупками решения все еще не подлежат оспариванию, несмотря на соответствующую рекомендацию предыдущего раунда. Новая новаторская схема рассмотрения жалоб позволила повысить количество жалоб по сравнению с предыдущей, однако она все еще не может стать эффективным средством. Кроме того, она и в ней есть ряд недостатков – в частности, отсутствует независимости совета по разрешению споров.

АГЗК провело ряд похвальных мероприятий по повышению осведомленности и подготовило соответствующих субъектов на новой законодательной базе. Оно также планирует продолжать эти усилия за счет реализации долгосрочных проектов тренингов и повышения осведомленности всех заинтересованных сторон. Также следует приветствовать оценку коммуникационной политики АГЗК.

Что касается системы отстранения от участия, то Грузия создала работающий реестр компаний в «черном списке», который в основном состоит из организаций, которые не выполнили контракты на закупки или представили ложные данные. Отстранение от участия за совершение коррупционного правонарушения не является автоматическим. Существующие процедуры занесения в «черный список» также имеют несколько недостатков, которые необходимо устранить.

Для того, чтобы обеспечить соответствие системы государственных закупок Грузии передовой международной практике, также рекомендуется начать процесс переговоров

---

<sup>44</sup> см. упомянутый выше отчет ТИ-Грузия (2013 г.), стр. 13

о присоединении к СГЗ ВТО и привести грузинскую систему государственных закупок в соответствие с этим международным документом.

**Рекомендацию 3.5. Грузия в основном выполнила.**

#### **Новая рекомендация**

- *Свести к минимуму закупки, которые подпадают под исключение из системы электронных закупок, и пересмотреть список исключений из сферы действия Закона о государственных закупках, в частности в отношении сектора коммунальных услуг и закупок, связанных с государственными секретами, закупок государственных компаний. Исключить возможность Президента или Правительства относить закупки к категории упрощенных, подпадающих под исключение из электронных закупок, кроме случаев природных катастроф и других подобных чрезвычайных случаев.*
- *Начать официальные переговоры о вступлении Грузии в Соглашение ВТО о государственных закупках.*
- *Обеспечить сохранение текущего высокого уровня прозрачности процедур закупок и предусмотреть опубликование информации, в том числе о присужденных контрактах на государственные закупки, исключенные из сферы действия Закона о государственных закупках.*
- *Пересмотреть процедуру обжалования с целью обеспечения независимости органа рассмотрения жалоб от правительства и его способность эффективно рассматривать жалобы. Рассмотреть возможность замены положения об автоматическом приостановлении процедуры закупок в случае обжалования возможностью налагать временные обеспечительные меры органом по разрешению споров. Разрешить обжалование любых решений, связанных с закупками.*
- *Установить основные правила отстранения субъектов от государственных закупок в законе; ввести обязательное отстранение за совершение коррупционного правонарушения компанией или ее руководителями; и обеспечить возможность оспаривания решения о внесении лица в «черный список».*

## Доступ к информации

### Предыдущая рекомендация 3.6.

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

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

### Общая оценка проблем и необходимых реформ в области доступа к информации

Доступ к публичной информации регулируется в разделе Общего административного кодекса, который является аналогом грузинского Закона о свободе информации. Предполагается, что каждый государственный орган назначает лицо по вопросам свободы информации (СИ), которое отвечает за доступ к публичной информации. В мае 2012 года в рамках обязательств Грузии по «Партнерству «Открытое правительство» в Общий административный кодекс были внесены поправки с целью ввести обязательную инициативную публикацию информации (подробнее см. ниже) и позволяют направлять и удовлетворять информационные запросы в электронном виде. Поправки вступили в силу 1 сентября 2013 года.

Грузия была одной из первых стран, подписавших Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам (июнь 2009 г.). Она, впрочем, Грузией еще не ратифицирована.

Уровень контроля за соблюдением законоположений о доступе к информации явствует из данных, представленных грузинской НПО – Институтом развития свободы информации:

- 1) В 2011-2012 гг. IDFI направил около 9000 запросов в 237 государственных учреждений. Из них 278 запросов были отклонены, 2518 запросов остались без ответа, на 4498 запросов были даны полные ответы, на 1176 – неполные. Что касается сроков, в которые государственные учреждения предоставляли свои ответы, то 4019 (47,5%) ответов были предоставлены в пределах законных сроков, а 4448 (52,5%) ответов – с их нарушением.
- 2) в 2012 году в различные административные органы было направлено 69 жалоб, однако только 4 из них были рассмотрены. Никакой информации об остальных 65 административных жалобах IDFI так не получил.
- 3) в 2012 году IDFI внес в суды 10 исков. В 6 случаях судебное разбирательство не производилось, так как административные органы предоставили IDFI информацию до

его начала. Тбилисский городской суд отклонил жалобы 4 IDFI, а Тбилисский апелляционный суд – одну. Во всех случаях IDFI требовал исполнения административным органом определенных действий, но суды решили, что даже неполные ответы органов государственной власти являлись достаточными действиями и претензии были отклонены.

Эти данные, в частности, большое количество запросов, оставленных вообще без какого-либо ответа, показывают, что контроль за соблюдением права на доступ к информации в Грузии не эффективен и что существующие механизмы обжалования не обеспечивают эффективных средств правовой защиты. Это же подтверждают ежегодные доклады Народного защитника, в которых говорится, что основополагающее право на свободу информации административными органами неоднократно нарушается.

По мнению Правительства, основным препятствием для эффективной имплементации законодательства о доступе к информации является отсутствие людских ресурсов и навыков. Частично ответом на это должны стать совместный проект Министерства юстиции и Программы USAID «Надлежащее управление в Грузии» (G3), который будет в себя включать региональные встречи и тренинги для местных уполномоченных по вопросам свободы информации. Правительство также утверждает, что число сотрудников, занимающихся вопросами раскрытия публичной информации, может быть увеличено.

Более детальный анализ проблем с соблюдением права на доступ к информации дают НПО – в особенности IDFI, но также и ТИ-Грузия и АМЮГ. В нем они делают ударение на следующих вопросах:

- 1) Недостаточная осведомленность: государственные чиновники не очень хорошо знакомы с законодательством о свободе информации.
- 2) Должностные лица по вопросам свободы информации: не каждый административный орган, в частности в системе местного самоуправления, имеет сотрудника, ответственного за доступ к информации.
- 3) Непоследовательность в практике государственных органов и судов при решении дел о свободе информации.
- 4) Административные органы запросы о предоставлении информации игнорируют, а в некоторых случаях не дают вообще никакого ответа. Ответы же, когда их дают, в основном неполные. Административные учреждения нарушают срок, определенный статьей 40 Общего административного кодекса для предоставления запрашиваемой информации. Ответы административных органов не обоснованы в соответствии с требованиями Общего административного кодекса Грузии, так как государственные органы не применяют критерий общественного интереса и вреда при оценке степени секретности информации в конкретных случаях и ссылаются на правовые нормы Общего административного кодекса Грузии, Закон о государственной тайне Грузии или Закон о защите персональных данных Грузии, гарантирующие конфиденциальность информации.
- 5) Система дисциплинарных взысканий в отношении государственных служащих, отвечающих за доступ к информации, на практике не работает. Дисциплинарные

санкции не применяются даже в том случае, если суд отменяет административные акты и/или требует от административного органа раскрыть запрашиваемую информацию.

6) За копии запрашиваемых документов взимается плата, что является еще одним препятствием, так как правовые нормы в отношении взимаемой платы не предусматривают ни бесплатного предоставления минимального количества экземпляров, ни возможности отказаться от ее взимания в случае особых категорий субъектов информационного запроса – например, журналистов и правозащитных НПО, лиц без достаточных средств.

7) Органы государственной власти не представляют полных ежегодных отчетов о выполнении положений о свободе информации в Парламент и Президенту к 10 декабря, как того от них требует закон. Кроме того, ни Парламент Грузии, ни Президент Грузии дают оценки представленным отчетам и не осуществляют какого-либо контроля на основе таких отчетов.

8) Рассмотрение жалоб в судах затягивается, так что запрашиваемая информация часто утрачивает свое значение для запрашивающего ко времени вынесения судебных решений.

9) Как явствует из анализа практики грузинских судов, в спорах о раскрытии информации бремя доказывания распределяется между государственным органом и заявителем. Вследствие всеобщего отсутствия судебной независимости большое количество жалоб на административные органы, связанных с доступом к информации, остается без удовлетворения.

10) Минимальный размер государственной пошлины («акциз») при подаче административной жалобы, касающейся доступа к информации, составляет согласно статье 4 (d) Закона о государственной пошлине Грузии 100 лари (около USD 60). Это устанавливает высокую административную преграду для подачи жалоб в суд для граждан и правозащитных НПО. Каких-либо исключений или аналогичной возможности отказа от взимания пошлины для споров, касающихся общественно важной информации, не предусмотрено.

В Грузии продолжаются дебаты о том, необходимо ли, в отличие от существующего подхода, согласно которому соответствующие нормы введены в Административный кодекс, иметь отдельный Закон о свободе информации. IDFI предлагает сперва внести изменения в Административный кодекс с целью исправить существующие недостатки, так как изменения в действующий Кодекс можно внести быстрее. Параллельно же, следует инициировать комплексный процесс формирования предложений относительно новой структуры законодательства, учитывающего внутренние условия и международную практику.

IDFI обращает внимание, в частности, на следующие конкретные вопросы, нуждающиеся в решении в процессе пересмотра законодательства:

1) Сфера применения: Определить, на какие учреждения и организации распространяется обязанность предоставлять информацию, чтобы избежать недоразумений, в частности, в отношении юридических лиц, частично или полностью находящихся в государственной собственности или государством контролируемых.

2) Плата: Определить пороги (например, если запрос касается небольшого объема документов) и ситуации (низкие доходы запрашивающего лица), при которых администрация могла бы отказаться от взимания платы за получение информации.

3) Ответственность государственных учреждений:

- Обязать государственные ведомства вести учет всех запросов, связанных с законодательством о свободе информации.
- Каждый запрос, полученный ведомством, следует делать общедоступным – например, путем документирования сообщения на веб-сайте департамента.
- Более конкретно определить содержание ежегодных отчетов о соблюдении свободы информации.

4) Изъятия из принципа гласности:

- Определение «коммерческая тайна» и «государственная тайна» должны быть более конкретными.
- Закон должен более конкретно соотноситься с другими законодательными актами, в частности, о защите персональных данных и о государственной тайне.
- В Законе следует уточнить, что оценивать существование оснований для исключений следует делать для каждого конкретного запроса.
- В Законе следует предусмотреть, что оценка существования исключений осуществляется с целью раскрытия сколько возможно большого объема информации. В частности, государственные ведомства следует обязать удалять из документа информацию, составляющую исключение, а остальные детали, которые не составляют исключения, оглашать.
- В Законе следует предусмотреть обязательство применять критерий наличия общественных интересов в случаях, если информация считается не подходящей для оглашения. Это положение должно применяться ко всем видам исключений.

На наш взгляд, отдельный закон о свободе информации имеет значительные преимущества по сравнению с пересмотром существующих положений Общего административного кодекса. Он позволит улучшить контроль за соблюдением права на доступ к информации, повысить уровень осведомленности об этом праве и расширить возможности людей им пользоваться, устранить существующие недостатки правового регулирования всесторонним и сбалансированным способом. Разработка нового отдельного закона представляется лучшим решением, если принять во внимание количество и серьезность имеющихся недостатков (см. выше). Кроме того, отдельный акт о свободе информации – явление весьма широко распространенное (самостоятельные законы имеет более 90 стран), что доказывает его большую эффективность в практическом обеспечении соблюдения права на информацию.

Следует приветствовать то, что, как сообщает правительство, 9 июля 2013 года оно утвердило распоряжение о необходимых мерах для исполнения Плана действий Грузии в рамках Партнерства «Открытое правительство», которым, среди прочего, было поручено Министерству юстиции разработать следующие рекомендации и предложения:

- Рекомендации о необходимых мерах по внедрению электронных запросов и инициативного обнародования публичной информации;
- Рекомендации о необходимых мерах для вовлечения общественности в процесс формулирования политики;
- Рекомендации касательно законодательных изменения относительно доступа к публичной информации.

Как сообщается, Аналитический департамент Министерства юстиции организовал ряд рабочих встреч и мероприятий при участии всех соответствующих действующих лиц, включая НПО. На основании международных стандартов и передовой практики, исследований IDFI и предложений других НПО были подготовлены предложения законодательных изменений. Они были поданы Правительству 1 августа 2013 г. и включают, в частности, предложения разработать отдельный Закон о свободе информации, создать специальный надзорный орган, улучшить определение публичной информации и так далее.

## **Надзорный орган**

После второго раунда мониторинга СПД Грузии было рекомендовано назначить орган государственной власти (или усилить полномочия существующих органов), отвечающий за контроль соблюдения законодательства о доступе к информации, в том числе контроль за соблюдением закона государственными структурами, независимое рассмотрение жалоб, применение санкций, а также обучение и повышение уровня осведомленности в этой области.

Правительство сообщило, что специального государственного органа, ответственного за контроль за соблюдением законодательства о доступе к информации не существует, но что оно начало обдумывать вопрос наделения того или иного органа соответствующими полномочиями.

Действующий механизм рассмотрения жалоб предусматривает две основные возможности: 1) обжалование в административном порядке у вышестоящего государственного должностного лица или вышестоящего административного органа в соответствии со статьей 178 Общего административного кодекса, 2) обжалование в судебном порядке в соответствии с процедурой, установленной Административно-процессуальным кодексом.

Ответственность за мониторинг имплементации законодательства о свободе информации в рамках своего общего мандата по надзору за соблюдением прав человека несет Бюро Народного Защитника (омбудсмена Грузии). Однако, Бюро Народного защитника не имеет собственных ресурсов для выполнения этой роли, а его мандат является слишком общим и нечетким. Кроме того, полномочия омбудсмена, в общем, слабы: он может только представлять рекомендации государственным учреждениям, но не может ни издавать обязательные для исполнения указания, ни применять к не соблюдающим требования государственным должностным лицам какие-либо санкции.

Осуществлять контроль за исполнением законодательства о доступе к информации и реагировать на доклады, представляемые государственными органами в соответствии со статьей 49 Общего административного кодекса Грузии до 10 декабря каждого года, могут, в принципе, Президент и Парламент. По данным грузинского IDFI, Президент и Парламент Грузии эти полномочия на практике не используют и не представляют каких-либо заявлений или откликов по поводу ежегодных отчетов от 10 декабря. IDFI запросил ежегодные отчеты 10 декабря у административных органов и обнаружил, что в некоторых случаях отчеты содержат недостоверную информацию и что общей практики подготовки таких докладов среди административных органов не существует. Некоторые ведомства не направляют их вовсе.



Грузинские неправительственные организации выступают за создание свободы информации комиссара, прикрепленный на должность инспектора по защите данных, предусмотренных Законом о защите данных. По мнению правительства, эта рекомендация находится на рассмотрении в канцелярии премьер-министра и Министерства юстиции, но никаких мер не было принято до сих пор, чтобы внести соответствующие законодательные изменения.

Это установленный международной практикой, что контроль над доступом к информации правые органы должны быть наделены независимым органом государственной власти.<sup>45</sup> Основные варианты при назначении таких учреждений сводятся к созданию отдельной комиссии (или должности уполномоченного) или передаче этого мандата общему Омбудсмену. В ряде стран Европы омбудсмен отвечает за контроль доступа к информации (*например*, в Хорватии, Дании, Греции, Норвегии, Испании, Швеции). Впрочем, следует признать, что у института омбудсмена часто отсутствуют необходимые полномочия и ресурсы для того, чтобы быть эффективным органом надзора. Например, как правило, может выдать рекомендации и, возможно, не приказ о раскрытии информации и переопределить решение административного органа. Поэтому глобальная тенденция к отдельным комиссарам информации или комиссий.

В некоторых странах (*например*, в Эстонии, Ирландии, Германии, Латвии, Сербии, Словении, Швейцарии, Соединенного Королевства) есть специальный комиссар информации, которая слилась с властью защиты данных. Такой подход может показаться на первый взгляд, неестественно, потому что два мандата, казалось бы защитить противоположные интересы (защита частной информации от раскрытия, с одной стороны, и обеспечение максимальной доступности информации государственных лиц на друга). Тем не менее, это дает возможность создавать симбиоз и эффективный механизм для решения одной из главных проблем защиты данных и доступа к информации органов - найти правильный баланс, когда право на неприкосновенность частной жизни и право на информацию приходят в противоречие и решить, где общественный интерес лежит. Она также позволяет концентрация ресурсов в одном учреждении, и поэтому более экономически жизнеспособным.

Рекомендуется, чтобы Грузия преследовать идею создания специального учреждения, имеющего дело с доступом к информации органов - независимой комиссии или комиссару (которая может быть объединена с властью защите данных). Такой орган должен быть наделен достаточными полномочиями для осуществления доступа к информации законодательству, в частности, получить доступ к любой информации, находящейся в ведении государственных организаций, включая одно объявление, давать обязательные для исполнения решения в отношении доступа к информации и ввести санкции за несоблюдение (непосредственно или через суд).

### **Обучение должностных лиц по вопросам доступа к информации**

Предыдущая рекомендация к Грузии было проводить систематическое обучение сотрудников по вопросам информации и других должностных лиц, в том числе на местном уровне, на доступ к информации. Правительство сообщило, что с 2010 года тренинги по вопросам информации, как правило, проводятся один раз в месяц или раз в два / три месяца. Они координируются, организована и проведена Министерством

---

<sup>45</sup> Для обзора органов моделей см., например: Laura Нойман, исполнения модели: содержание и контекст, Институт Всемирного банка, 2009, доступно по адресу: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/LNEumanATI.pdf>.

юстиции. Как правило, тренинги являются неофициальными и во главе с сотрудниками Министерства юстиции, включает обсуждение передового опыта, направлены на единообразное применение законодательства, анализ судебных решений и уточнения правовых требований. Некоторые из тренингов формализованы (один из свободе информации повестке дня было проведено обучение Правительством).

Неправительственные организации часто приглашают принять участие в тренингах. В 2012 году Министерство юстиции в сотрудничестве с Программой USAID “Надлежащее управление в Грузии” организовало два семинара для сотрудников по вопросам информации, где НПО предоставляли тренинги совместно с Министерством юстиции представителей по вопросам активное раскрытие общественной информации, электронной -Запросы на получение информации и коммерческой тайны.

### **Проактивное (инициативное) опубликование информации**

Грузии было рекомендовано определить перечень информации, которая должна быть опубликована в распоряжении государственных органов активно и обеспечить ее выполнение. Правительство сообщило, что в открытых обязательствах Грузии партнерства правительства, Общего административного кодекса Грузии (закон, который включает положения о свободе информации) была изменена в мае 2012 года. Это обеспечивает в настоящее время, что каждый орган управления раскрывать общественности информацию в электронном виде на своем веб-сайте. Поправки вступили в силу 1 сентября 2013 года. Перечень информации, подлежащей размещению активно должны быть определены подзаконными актами. По информации правительства, проект такого списка был подготовлен на основе рекомендаций НПО и был утвержден постановлением Правительства №219 от 26 августа 2013 г. (вступил в силу 1 сентября 2013 г.). IDFI подтвердил, что он принимал активное участие в развитии и разработке соответствующих изменений в Общий административный кодекс и перечень информации, которая будет публиковаться в инициативном порядке.

Согласно информации правительства, было решено принять один правовой акт, регулирующий электронные информационные запросы и инициативное опубликование информации. Соответствующее постановление Правительства является обязательным для административных органов, которые действуют под контролем Правительства, в частности Канцелярии Правительства, министерств, юридических лиц публичного права, служб государственных министров и других агентств. Другие государственные институты и независимые органы, такие как Парламент, Уполномоченный по правам человека, Бюро государственной службы, будут ответственны за утверждение своих собственных стандартов касательно электронных запросов и инициативного опубликования информации.

Список информации, которая подлежит инициативному опубликованию, включен в Дополнение к упомянутому постановлению Правительства и содержит такие категории:

- общая информация об административном органе, в том числе информация о его структуре, функциях, документах о политике, основные принципы и задачи, контактная информация и т.д.;
- страница о доступе к информации, которая должна быть создана на веб-сайте соответствующего административного органа, как этого требует пункт 6 постановления, и содержать контактные данные сотрудников, отвечающих за доступ к информации, законодательные акты и правила касательно публичной информации, формы/образцы жалоб, отчеты «10 декабря»;

- информация о персонале административного органа;
- информация о государственных закупках и приватизации;
- информация о государственном финансировании и расходах административного органа;
- информация о нормативно-правовых актах, принятых или касающихся административного органа;
- информация о публичных услугах и их стоимости, тарифы и ставки, установленные административным органом.

Введение требования об инициативном опубликовании информации и утверждение списка соответствующей информации являются очень позитивными шагами. Однако, перечень видов информации можно было бы расширить, включив, в частности: все проекты нормативно-правовых актов, включая проектов законов (с установлением граничных сроков их опубликования); публичный реестр документов, находящихся в государственном органе; график открытых заседаний государственных органов.

Также было бы предпочтительнее, если бы перечень сведений, обязательных для активной публикации было включено в закон, а не в подзаконных актах - это поможет ее более эффективной реализации на практике и также привело бы к немедленному исполнению без необходимости дополнительного решения. Кроме того, единый список мог бы тогда быть распространен на все государственные структуры, а не только органы исполнительной власти, поскольку постановление Правительства не распространяется на службу Президента, суды, Парламент, органы местного самоуправления, некоторые другие государственные органы. Это необходимо учесть в процессе реформы законодательства о свободе информации в Грузии.

То ж самое касается процедур подачи и обработки электронных запросов публичной информации – общие основные правила должны быть установлены в законе, а не определяться каждым органом отдельно, поскольку это может привести к непоследовательной практике применения. Это также может стать препятствием для эффективного доступа к информации, если проситель должен будет знать и соблюдать разные правила, применимые к различным органам.

Секретариат АПК подготовил проект плана действий должным образом выполнять поправки в Общий административный кодекс, упомянутых выше. Уже в октябре 2012 года, тестовую версию веб-сайта Data.gov.ge был запущен. Это единый портал государственных информации, где все общественные электронном виде информация должна быть раскрыта в удобном для пользователя формате. Это также позволит людям просить общественной информации в электронном виде.

Кроме того, План действия Грузинского ПОП предусматривает активную публикацию всех законопроектов. В настоящее время законопроекты по инициативе Министерства юстиции доступны на сайте официального законодательного Грузии электронный журнал, "Законодательный вестник" (<https://matsne.gov.ge>).

### **Доступ к судебным решениям**

В отчете СПДК о Втором раунде мониторинга Грузии рекомендовалось создать централизованную электронную систему автоматической публикации и доступа общественности к судебным решениям.

Правительство сообщило, что Верховный суд создал специальную онлайн-базу данных своих дел, которая имеет систему поиска для нахождения решения суда ([prg.supremecourt.ge](http://prg.supremecourt.ge)). Она находится в ведении самого Верховного суда, и включает в себя все судебные решения Верховного суда. Имена физических лиц удалены и заменены инициалами. Кроме того, Верховный суд публикует свои суждения в Интернете по адресу [supremecourt.ge](http://supremecourt.ge). По данным НПО, решения Конституционного суда находятся в открытом доступе на его сайте; Тбилисский городской суд имеет свою отдельную систему для онлайн-публикации решений.

Во время визита представители судебной власти также сообщили группе мониторинга о новом централизованном портале ([info.court.ge](http://info.court.ge)), который недавно был запущен и должен включать все решения всех грузинских судов. Во время визита портала не была полностью функционален и охватывал лишь несколько судов.

## **Выводы**

Право на доступ к информации, как показал независимый мониторинг НПО, реализуется на практике в Грузии слабо<sup>46</sup>. До недавнего времени, кроме некоторых усилий в рамках Партнерства «Открытое правительство» и ряда мероприятий по обучению по вопросам свободы информации, никаких новых мер не предпринималось для содействия исполнению и совершенствованию государственного контроля в этой сфере. Однако, похоже, ситуация начинает меняться и в 2013 году были начаты или планируются значительные реформы. Система обязательной проактивной публикации информации и электронные информационные запросы были введены в действие 1 сентября 2013 года. В августе 2013 года Правительство Грузии утвердило необходимые решения для функционирования новой системы. Правительство также обсуждает последующие реформы, в том числе принятие отдельного закона о свободе информации и создание надзорного органа.

Правительство сообщило о проведении систематической подготовки и информирования должностных лиц и других государственных служащих о нормах законодательства о доступе к информации, что приветствуется. Эту практику следует продолжать. Особое внимание должно быть уделено обучению сотрудников по вопросам информации в органах местного самоуправления.

В то же время, положения грузинского законодательства о доступе к информации требуют всестороннего и широкого пересмотра, предпочтительно путем принятия отдельного закона о доступе к информации, который будет соответствовать международным стандартам и передовой практике.

Уполномоченный по правам человека в настоящее время не может рассматриваться в качестве эффективного органа надзора за соблюдением положений о свободе информации – он не имеет необходимых полномочий и особого акцента на вопросе свободы информации. Создание эффективного и независимого надзорного органа должно быть важной частью реформы. Это может быть отдельное учреждение или служба, которая аффилирована (объединена) с органом по защите персональных данных.

---

<sup>46</sup> Согласно информации правительства, новые данные, представленные IDFI в сентябре 2013 г., показывают, что уровень реализации соответствующего законодательства увеличился в 2013 году.

Внесение изменений в Общий административный кодекс с целью введения обязательной инициативной публикации определенной информации является позитивным шагом. Рекомендуется также рассмотреть вопрос о расширении перечня информации, подлежащей опубликованию в инициативном порядке; перечень такой информации должен быть единообразным и включенным в закон.

Введение возможности подачи информационных запросов в электронной форме также очень важное изменение, которое приветствуется. Если будет применяться надлежащим образом, это будет значительным образом способствовать доступу к публичной информации. Однако, основные правила касательно подачи и обработки таких запросов должны быть установлены в законе с тем, чтобы обеспечить единообразную практику и легкий доступ для просителей.

Грузия недавно создала новую централизованную систему публикации и доступа общественности к судебным решениям (info.court.ge). Ее еще предстоит наполнить содержанием, поэтому преждевременно оценивать ее функционирование.

**Рекомендацию 3.6. Грузия в основном выполнила.**

#### **Новая рекомендация 10**

- *Провести всесторонний пересмотр законодательства о доступе к информации, желательно путем принятия отдельного закона о доступе к информации, в соответствии с международными стандартами и передовой практикой, в том числе включив положения о проверке на общественный интерес.*
- *Ратифицировать Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам.*
- *Создать независимый государственный орган по надзору в сфере соблюдения законодательства о доступе к информации (как отдельного учреждения или службы, объединенной с органом по защите персональных данных) и наделить его адекватными полномочиями, в частности по принятию обязательных решений.*
- *Реализовать положения об инициативном опубликовании информации и обеспечить функционирование и эффективный доступ общественности к централизованной системе обнародования судебных решений.*
- *Проводить систематическое обучение сотрудников по вопросам информации, в том числе на местном уровне, а также других государственных должностных лиц, которые имеют дело с вопросами доступа к информации, в том числе судей.*

## Политическая коррупция

### Предыдущая рекомендация 3.7.

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

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

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

- iii. Ограничить максимальный размер членских взносов;*
- iv. Утвердить единую форму ежегодной финансовой декларации, подаваемой политическими партиями;*
- v. Усилить мониторинг и надзор за пожертвованиями и расходами средств на избирательные кампании политических партий, проводимый специальной группой финансового мониторинга или Центральной избирательной комиссией.*
- vi. Определить законом мандат и полномочия группы финансового мониторинга.*
- vii. Ввести порядок регулярного раскрытия информации и отчетности субъектов выборов о своих фондах на подготовку и проведение выборов в ходе избирательных кампаний, в особенности до дня выборов.*

## Обзор законодательных реформ

Финансирование политических партий и избирательных кампаний в Грузии регулируется двумя основными правовыми актами – Законом о политических объединениях граждан (ЗПОГ) и Кодексом о выборах. В оба закона в течение последних трех лет несколько раз вносились поправки, особенно существенные в декабре 2011 года – в преддверии октябрьских парламентских выборов 2012 года (дальнейшие поправки были внесены в мае и июне 2012 года и в июле и августе 2013 года - см. ниже).

Поправки, внесенные в ЗПОГ и Избирательный кодекс (не принимая во внимание изменения от июля и августа 2013 г.), касались таких проблем:

### 1) Добровольные пожертвования и членские взносы

- Политические партии могут получать займы/ кредиты только в коммерческих банках после регистрации в качестве избирательных субъектов. Максимальная сумма займа/ кредита – 1 млн. лари на год (около USD 600 000).

- Кредиты, выданные на благоприятных условиях, рассматриваются как пожертвования в той мере, в какой их процентная ставка отличается от обычного

рыночного курса, или в случае, если их условия отличаются от обычных рыночных. То же правило распространяется на товары и услуги (кроме работ на добровольной основе), полученные по цене ниже их рыночной стоимости.

- Пожертвования для обеспечения прозрачности и лучшего учета партийных финансов можно делать только с помощью банковского перевода.
- Юридическим лицам запрещено жертвовать в пользу политических партий. Пожертвования можно осуществлять только физическим лицам-гражданам Грузии.
- Максимальный предел пожертвований для физических лиц был установлен в размере 60000 лари (около USD 36 000) в год или в виде услуг на такую же сумму.
- годовой размер партийных членских взносов от одного члена партии ограничен 1200 лари.

2) Ненадлежащее использование административного ресурса. Новый Избирательный кодекс 2011 г. удвоил наказание за нарушение правил, запрещающих использовать административный ресурс. Кроме того, при Совете национальной безопасности для отслеживания ситуации и реагирования на злоупотребления административным ресурсом была создана межведомственная комиссия.<sup>47</sup>

3) Стандарты аудита финансов партий и избирательных кампаний. В соответствии с изменениями в ЗПОГ, полномочия устанавливать стандарты в области аудита и правил бухгалтерского учета, которые должны применяться политическими субъектами и их аудиторами, были отданы ГСА. Детально регулируют этот вопрос распоряжения Генерального аудитора. В частности, Распоряжение № 8/37 от 16 января 2012 года «Об утверждении стандартов аудита в отношении финансовой деятельности политических партий» предусматривает требования к профессиональным знаниям и навыкам и этике аудиторов, занимающихся аудитом финансовой отчетности политического субъекта. Согласно этому распоряжению, аудит финансовой деятельности политических партий проводится в соответствии с Международными стандартами аудита, опубликованными Международной федерацией бухгалтеров. Кроме того, Распоряжения № 142/37 (17 августа 2012) и № 145/37 (22 августа 2012) излагают стандартные формы финансовой отчетности для политических субъектов, правила и рекомендации по заполнению стандартных форм.

#### 4) Предвыборная агитация

- Введение верхнего предела для расходов избирательной кампании (0,2% от ВВП страны за предыдущий год).
- Возможность налагать штраф в пяти- или десятикратном размере от суммы незаконных пожертвований.
- Понятие «лица заявившие об избирательных целях», которое обязывает таких лиц учреждать специальные фонды для финансовых операций, связанных с выборами.

5) Гармонизация санкций. В соответствии с поправками, санкции за нарушение Избирательного кодекса и ЗПОГ отдельно регулируются в каждом из соответствующих

---

<sup>47</sup> 27 июля 2013 г. Избирательный кодекс был снова изменен и была создана новая межведомственная комиссия при Министерстве юстиции, которая отвечает за мониторинг и реагирование на злоупотребление административным ресурсом. Правительство сообщило, что Комиссия уже провела два заседания и подготовила рекомендации государственным органам.

актах законодательства. Более того, статьи за нарушения Избирательного кодекса и ЗПОГ были отменены в Кодексе об административных правонарушениях.

Внесенные изменения в целом были направлены на согласование грузинского законодательства с международными стандартами и значительно улучшили положения относительно прозрачности и контроля за финансированием политической деятельности. Тем не менее, некоторые из них оказались весьма противоречивыми. Например, миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами (МНВ) в своем докладе упоминает собеседников, критиковавших поправки за то что, они дают преимущество действующим должностным лицам и отражают сиюминутные политические интересы. Коалиция «Грузинская мечта», которая в то время была в оппозиции, утверждала, что большинство этих поправок были направлены на ограничение политической деятельности партий их коалиции с учетом того, как воспринимались финансовые возможности ее лидера.<sup>48</sup>

**Выборы в октябре 2012 г.** Последние всеобщие (парламентские) выборы помогли проверить новые законодательные положения и обнаружить слабости и недостатки в их применении.

Государственная служба по аудиту, пытаясь применять новые положения, так и не смогла сформировать единообразную практику и было обвинено в избирательном подходе, прежде всего в связи с его практикой применения санкций.

ГСА предоставила группе по мониторингу следующую статистику: в рамках парламентских выборов 2012 года, ГСА направила в суды 36 административных протоколов за предполагаемые нарушения ЗПОГ, в том числе 25 протоколов в отношении физических лиц (причем общая сумма штрафов, наложенных судами за незаконные пожертвования на физических лиц составила около 3,3 млн. лари, или около 2 миллионов долларов США<sup>49</sup>) и 15 дел – в отношении юридических лиц (при общей сумме штрафов, наложенных судами за незаконные пожертвования юридических лиц почти в 23 млн. лари, или 13 млн. долл. США). Что касается физических лиц, то в общем суды оштрафовали 91 физическое лицо за незаконные пожертвования: в пользу Единого национального движения (в то время правящей партии) - 9 человек; «Грузинской мечты» (основной оппозиционной партии) - 68 лиц; «Свободной Грузии» - 5 человек; «Обновленной Грузии» - 6 человек; Фонда «Qomagi» - 1 человек; «Демократического движения - Единой Грузии» - 2 человека.

БДИПЧ/ОБСЕ в своем докладе отметили, что по крайней мере в 66 делах были наложены аресты на банковские счета, движимое и/или недвижимое имущество дарителя. По меньшей мере в 27 случаях собственность была продана с аукциона. В большинстве случаев, ГСА непосредственно не накладывала никаких санкций на политические партии, получившие финансирование и не переведших незаконные пожертвования в государственный бюджет, как того требует закон. ГСА также проинформировала миссию ОБСЕ/БДИПЧ, что она приостановила взыскание штрафов с избирательных субъектов, а также наложение ареста на их имущество в соответствии

---

<sup>48</sup> Итоговый отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, Грузия: Парламентские выборы 1 октября 2012 года, 21 декабря 2012, стр. 14, по адресу: <http://www.osce.org/odihr/elections/98399>

<sup>49</sup> Это не включает пожертвования, сделанные г-ми Иванишвили и Каладзе, которые были признаны лицами с заявленными избирательными целями. Судами установлено, что они пожертвовали в общей сложности около 22,5 млн. лари (около 13,5 млн. долл. США) в виде незаконных пожертвований в пользу грузинской коалиции «Грузинская мечта». Штраф, наложенный судом за эти незаконные пожертвования, составил более 114 миллионов лари (около 69 миллионов долларов США).



с рекомендацией Межведомственной комиссии (органа, состоящего из старших должностных лиц органов исполнительной власти, которому было поручено рассматривать жалобы и заявления о нарушениях государственных служащими). Миссия ОБСЕ / БДИПЧ в этой связи отметил, что непоследовательность в применении санкций в случае несоблюдения требований дает основания сомневаться в беспристрастности правоприменения и ослабляет доверие общественности.<sup>50</sup>

Согласно МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в 40 случаях, изученных МНВ, ГСА применяла свои полномочия в отношении оппозиционных партий и их доноров непропорционально. ГСА вызвала более 200 лиц в качестве свидетелей по делам о возможном нарушении закона и опросило более 100 физических и юридических лиц, жертвовавших ГМ, из них 68 были в конечном счете оштрафованы судом. В отличие от этого, расследование в отношении финансовых доноров ОНД было проведено только в отношении 10 лиц, из которых 8 были подвергнуты штрафам, хотя общая сумма пожертвований ОНД была почти в 6,5 раза больше, чем пожертвования в пользу ГМ. В целом, санкции налагались скорее на доноров, а не на партии. ГСА имела широкие полномочия в определении того, в отношении каких доноров вести расследование и как его вести. В некоторых случаях расследования проводились без соблюдения надлежащей правовой процедуры и достаточно устрашающим образом, что, возможно, оказало сдерживающее влияние на других потенциальных жертвователей.

Во всех 79 делах, рассмотренных ГСА и судами, было признано, что пожертвования физических лиц являлись незаконными на том основании, что дарители не имели достаточных доходов для такого пожертвования. Такие выводы чаще всего делались на основании тщательного анализа налоговой документации дарителя за последние 2 года. Такие критерии законом не предусмотрены и не являются достаточным основанием для определения доходов донора при определении незаконности пожертвований<sup>51</sup>.

И наконец, ГСА не воспринималась как независимый и беспристрастный орган, поскольку его руководители принадлежали к правящей в то время партии.

**Будущие реформы.** Правительство сообщает, что после парламентских выборов в октябре 2012 года, новое правительство Грузии начало пересматривать нормативно-правовую базу с целью обеспечения реальной прозрачности политического финансирования в Грузии и устранения слабых мест в грузинской политической системе.

Для того, чтобы обеспечить эффективное функционирование политических партий, новое правительство планирует улучшить действующую законодательную базу путем определения круга субъектов пожертвований; введения соразмерных санкций, создания адекватной и прозрачной процедуры реагирования на нарушения во избежание несогласованности и/или произвола в практике, обеспечения независимости механизма мониторинга, определения критериев и методики проведения расследований соответствующими органами возможных нарушений закона, определения содержания и сферы действия некоторых нечетких и слишком широко сформулированных норм – например, «лицо с избирательными целями», повышения прозрачности финансирования избирательных кампаний, создания гарантий против использования административного ресурса в избирательных кампаниях, и т.д.

---

<sup>50</sup> см. упомянутый выше Доклад ОБСЕ/БДИПЧ, , с. 15

<sup>51</sup> Там же, с. 16.

На заседании Совета по противодействию коррупции Грузии 25 января 2013 года было решено, что регулирование финансирования партий станет одним из приоритетных направлений работы Совета на ближайшие месяцы. При СПК была создана специальная рабочая группа с участием местных и международных экспертов. Секретариат СПК (Аналитический департамент Министерства юстиции) подготовил соответствующие исследования и предложения. В то же самое время в парламенте была сформирована отдельная межфракционная группа, которая также начала подготовку законопроекта о реформе.

Изменения, подготовленные парламентской группой, были приняты и вступили в силу 29 июля 2013 года и предусматривают, в частности, следующее<sup>52</sup>:

- Пожертвования от юридических лиц в пользу политических партий разрешены и их максимальный размер равен 120000 лари (около USD 72 500) в год.
- Право делать пожертвования на политическую деятельность будут иметь только компании, зарегистрированные в Грузии и конечными бенефициарными владельцами которых являются граждане Грузии. Компания, которая получила более 15% своих доходов в году, предшествующем году выборов, или в текущем году выборов, от государственных закупок по контрактам, заключенным по «упрощенной процедуре закупок», также не сможет сделать политические пожертвования.
- Снижение верхнего предела на общую сумму ежегодных расходов партии с текущих 0,2% до 0,1% от ВВП страны за предыдущий год (около 26 млн лари, или 15,6 млн. долл. США в 2013 году).
- Снижение размера финансовых санкций за нарушение правил финансирования партий с пятикратного до двукратного размера незаконных пожертвований.
- Изменение определения «лиц с избирательными целями».
- Сторона, годовой оборот которой не превышает 10000 лари (USD 6000) больше не будет обязана предоставлять отчет об аудите финансовой деятельности при сдаче годовых финансовой отчетности в Государственное контрольно-ревизионное управление (ранее - 1000 лари).
- Служба финансового мониторинга при ГКРУ будет и далее нести ответственность за мониторинг финансов в политической деятельности. ГКРУ будет иметь право проводить комплексную финансовую проверку политической партии только раз в год; для проведения внеплановой проверки партии ГКРУ потребуются санкция суда.

### **Эффективный контроль и надзор**

После Второго раунда мониторинга СПД Грузии было рекомендовано ввести эффективный контроль и надзор за партийными финансами, в частности с целью расширения возможностей Центральной избирательной комиссии (или другого соответствующего учреждения), уполномоченного контролировать деятельность по финансированию политических партий, и гарантировать выделения под эти полномочия необходимых финансовых и кадровых ресурсов.

Согласно декабрьским (2011 г.) поправкам к ЗПОГ, Государственная служба аудита была определена в качестве органа, ответственного за осуществления контроля за

---

<sup>52</sup> На основании информации, представленной в ходе визита в страну, сообщения в СМИ ([www.civil.ge/eng/article.php?id=26299](http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26299)) и информации, предоставленной правительством.

финансированием политических партий и избирательных кампаний (статья 34<sup>1</sup> ЗПОГ). Согласно Конституции Грузии ГСА является высшим органом аудита.

В соответствии с этими поправками, в том числе от июля 2013 г., ГСА уполномочена, в частности: (1) разрабатывать стандартный формат для финансовых деклараций; (2) определять стандарты аудита финансирования субъектов избирательного процесса; (3) проверять достоверность, законность и полноту финансовых деклараций и отчетов избирательных фондов; (4) проводить аудит финансовой деятельности политических партий не чаще одного раза в год; (5) обращаться в суд для получения разрешения проведения внеплановой проверки финансовой деятельности политической партии, если существует обоснованное подозрение ведения партией незаконной финансовой деятельности; (6) обеспечивать прозрачность финансирования политических партий; (7) на основании решения суда запрашивать информацию о донорах политических партий и лиц с избирательными целями; (8) сообщать информацию заинтересованным лицам о финансовой информации политических партий; (9) расследовать нарушения правил финансирования политических партий и применять санкции, предписанные законом; (10) обращаться в прокуратуру в случае выявления преступления. Кроме того, ГСА уполномочена разрабатывать методологию мониторинга финансовой деятельности политических партий (статья 34<sup>1</sup> ЗПОГ).

Ответственность за осуществление вышеуказанных функций несет Служба финансового мониторинга – новое структурное подразделение, созданное в рамках ГСА. В ней работают юристы и аудиторы, и штат ее в настоящее время состоит из 21 сотрудника, включая руководителя и заместителя руководителя подразделения, которых назначает Генеральный аудитор.

Роль, мандат и функции ГСА как органа контроля в области финансирования политической деятельности определены в Законе о государственном контроле, Избирательном кодексе и ЗПОГ, а также в распоряжениях Генерального аудитора. В июле 2012 года, ГСА после обсуждения с субъектами избирательного процесса и гражданским обществом утвердила методологию мониторинга финансирования политической деятельности<sup>53</sup>. По информации Правительства, она направлена на повышение прозрачности деятельности государственного контрольно-ревизионного управления в сфере финансового мониторинга партий и придание системе мониторинга предсказуемости и максимальной доступности для общественности. Методология представляет собой практическое руководство по мониторингу политических финансов. Она определяет правила и процедуры для осуществления мониторинга. В ней также рассматриваются вопросы, связанные с отношениями между ГСА и другими заинтересованными сторонами, участвующими в процессе мониторинга. Документ является вспомогательным средством в процессе мониторинга. Он содержит подробную информацию о том, как проводится мониторинг и как определяются субъекты мониторинга. Он также содержит подробную информацию о мандате и процедурах ГСА.

Грузии было также рекомендовано обеспечить прозрачность Центра развития, реформ и образования («Центр»), а также публикацию его отчетов о деятельности, особенно в части средства для партийного строительства.

---

<sup>53</sup> Доступно в Интернете по адресу: <http://sao.ge/res/files/pdf/60/document.pdf>

Правительство заявило, что целью Центра является содействие конкурентной политической системе и развитию политических партий. С этой целью статьей 30<sup>1</sup> ЗПОГ предусматривается, в частности, что:

- 1) 50% средств, выделяемых Центру из государственного бюджета, распределяются непосредственно между политическими партиями пропорционально их базовому государственному финансированию (средств выделяются только для финансирования изысканий, исследований, конференций, официальных визитов, региональных проектов, проектов электорального и гражданского воспитания избирателей);
- 2) 50% распределяется между НПО (гранты для НПО выделяются только на основании представленных проектов, направленных на развитие политических партий и программы гражданского воспитания избирателей).

Как сообщили представители Правительства, в целях повышения прозрачности Центр, в сотрудничестве с соответствующими заинтересованными сторонами (партиями, НПО), представил такой инструментарий:

- Для усиления объективности и прозрачности при распределении средств между НПО, Центр подготовил регламент открытых и состязательных конкурсов на получение грантов. Прозрачность грантовых конкурсов обеспечивается публикацией предварительной информации по темам грантов и дополнительных критериев на веб-сайте Центра ([www.electionreforms.ge](http://www.electionreforms.ge)), на других веб-сайтах (например, [www.job.ge](http://www.job.ge)) и в средствах массовой информации. Грантовые проекты рассматриваются Комиссией по грантам, которая функционирует независимо от Центра и состоит из экспертов и специалистов с соответствующим опытом, в том числе экспертов международных организаций (например, Международный фонд избирательных систем, Международный республиканский институт, Национальный демократический институт международных отношений).

- в целях улучшения контроля за финансовыми расходами НПО Центр обращается к независимой аудиторской службе. В случае выявления нарушений в Комиссию по грантам направляется доклад с предложением принять решение о наложении взыскания.

По данным мониторинга, проведенного в 2011 году Институтом развития свободы информации, Центр оказался среди лучших государственных учреждений в отношении предоставления информации общественности и была награжден соответствующим сертификатом.

С целью обеспечить собственную подотчетность и институциональную прозрачность, Центр представляет ежеквартальные и ежегодные отчеты в Министерство финансов, а также является объектом ежегодной проверки независимым аудитором, назначаемым Центральной избирательной комиссией. Отчеты, представленные в Министерство финансов и отчеты о результатах аудита самого Центра не обнародуются (но, как сообщается, предоставляются по запросу). Вместе с тем, по утверждениям представителей Правительства, Центр также готовит сам ежегодные отчеты о своей деятельности, включающие информацию о расходах и выделенных грантах, и этот отчет публикуется.

### **Ограничить максимальный размер членских взносов**

Поправки, внесенные в ЗПОГ в декабре 2011 г., установили максимальный размер членских взносов на одного члена партии в размере 1200 лари в год (Статья 27.1 ЗПОГ). Грузия, таким образом, эту часть Рекомендации выполнила.

### **Утвердить единую форму для годовых финансовых деклараций политических партий**

ЗПОГ, с учетом изменений, предусматривает, что ГСА разрабатывает стандартную форму для годовых финансовых деклараций политических партий (статья 32.5 ЗПОГ). Стандартную форму для финансовых деклараций была утверждена ГСА в августе 2012 года и доступна на ее веб-сайте.

В соответствии с законодательными поправками, субъекты политической деятельности обязаны представлять в ГСА следующие формы финансовой отчетности:

1) Годовая бухгалтерская декларация. В соответствии со статьей 32.1 ЗПОГ, финансовая декларация за предыдущий год следует подавать ежегодно до 1 февраля. В 2013 году из 208 официально зарегистрированных партий, годовые финансовые декларации представили 60 политических партий – местонахождение остальных партий не удалось установить, а закон ничего не говорит о ситуации, когда партия не функционирует.

2) Финансовые отчеты за два месяца. Начиная с января 2013 года, 35 политических партий представляют финансовые отчеты за двухмесячный период, который надлежит подавать в последний день такого периода в Государственное контрольно-ревизионное управление, как предусмотрено Методологии мониторинга финансирования политической деятельности. С января по сентябрь 2013 года было представлено около 140 отчетов. Все они были поданы в соответствии с установленными сроками.

Ежегодные декларации включают подробную информацию, в частности, о доходах партии (с указанием членских взносов, личности членов, суммы пожертвований, сведений о дарителях, средствах, выделенных государством, доходов от публикаций и других видов деятельности), ее расходах (расходы по избирательной кампании, финансирование различных видов деятельности, оплаты труда, командировки, прочие расходы) и имуществе (находящихся в собственности помещений, количестве и типе транспортных средств, их общей стоимости и суммах, находящихся на банковских счетах). Доходы и расходы, связанные с участием в выборах, указываются отдельно.

Представленные финансовые декларации размещают на веб-сайте ГСА в течение пяти рабочих дней со дня их поступления. Информация не редактируется, и даже собственные имена и номера удостоверений личности физических лиц, которые сделали пожертвования (любой суммы) партии, общедоступны.

Вопросы мониторинга и надзора за пожертвованиями и расходами на избирательную кампанию из избирательных фондов, а также мандат и полномочия группы финансового мониторинга были освещены выше.

### **Регулярное раскрытие информации и отчетность субъектов избирательного процесса**

После последних внесенных поправок в связи с выборами надлежит подавать следующие формы финансовой отчетности:

1) Текущие отчеты о финансировании избирательной кампании. Как предусмотрено в Избирательном кодексе, после официального объявления даты выборов для получения разрешения на участие в выборах субъекты избирательного процесса должны пройти регистрацию в избирательной комиссии. Статья 57.2 Избирательного кодекса и статьей 32<sup>1</sup> ЗПОГ устанавливают, что как только политические партии/субъекты регистрируются, они будут обязаны каждые 3 недели представлять в Государственное контрольно-ревизионное управление отчеты о финансировании избирательной кампании (в том числе информацию о источниках пожертвований, сумме и дате получения пожертвований).

В парламентских выборах октября 2012 года участвовали 18 политических субъектов – 14 политических партий, 2 политических блока и 2 независимых кандидата. Все субъекты свои декларации подали в установленный срок. В общей сложности в Государственную службу аудита были представлены 54 отчета о финансировании избирательной кампании.

2) Финансовый отчет по окончании выборов. В соответствии со статьей 57.3 Избирательного кодекса, не позднее, чем через 1 месяц после официального объявления результатов выборов, политические субъекты должны представить финансовые отчеты, в том числе информацию о источниках доходов и расходах во время избирательной кампании, а также аудиторское заключение. Те политические субъекты, которые получили, согласно предварительным результатам, необходимое количество голосов для преодоления порога, предусмотренного законом, должны представить вышеуказанные документы в Государственную службу аудита не позднее чем через 8 дней после дня голосования.

В парламентских выборах 2012 года необходимое количество голосов для преодоления порога и получения мест в парламенте набрали 2 политических субъекта. Оба представили свои отчеты в течение 8 дней со дня голосования. Остальные 16 субъектов избирательного процесса представили свои отчеты также своевременно.

3) Сведения о полученных пожертвованиях или членских взносах должны предоставляться не позднее 5 рабочих дней после даты пожертвования (статья 27<sup>1</sup>.1 ЗПОГ). Статья 26.6 ЗПОГ устанавливает обязанность ГСА публиковать информацию о пожертвованиях ежемесячно. ГСА размещает информацию, полученную от политических субъектов, на своем веб-сайте. Информация о пожертвованиях во время парламентских выборов 2012 года была опубликована ГСА в соответствии с законом.

Следует отметить, что финансовые отчеты, подаваемые субъектами избирательного процесса во время и после кампании, за исключением отчетов о пожертвованиях, ГСА не публикует.

## **Выводы**

Грузия предприняла важные меры по приведению своего законодательства о финансировании политической деятельности в соответствие с европейскими стандартами. Значительные изменения были внесены в 2011 и 2012 гг.; новые существенные изменения были инициированы новым Правительством и уже были приняты в июле и августе 2013 года.

Рекомендации предыдущего раунда Грузии в основном выполнила. Она поручила Государственной службе аудита – высшему органу аудита, предусмотренному Конституцией, осуществлять наблюдение и контроль за финансированием партий как во время избирательных кампаний, так и в остальное время. Деятельность Центра развития, реформ и образования является достаточно прозрачной. Новое законодательство ограничивает размер членских взносов. Государственная служба аудита утвердила и ввела в обращение единую форму, по которой политические партии представляют ежегодные декларации о финансовых показателях; эта форма содержит подробные данные о доходах, расходах и имуществе политических партий. Наблюдение и контроль за пожертвованиями и расходами из средств избирательных кампаний были усилены (хотя и с некоторыми проблемами в области обеспечения единообразия и беспристрастности правоприменения во время парламентских выборов 2012 года). Изменениями в законодательство введена регулярная отчетность субъектов избирательного процесса о своих избирательных фондах в ходе избирательной кампании и по ее окончании; ежемесячная информация о пожертвованиях субъектам избирательного процесса публикуется ГСА.

По-прежнему не снят вопрос о публикации финансовых отчетов, представляемых Правительству Центром развития, реформ и образования, и раскрытия финансовых отчетов, представляемых субъектами избирательного процесса помимо информации о пожертвованиях. Эта информация должна также публиковаться.

По итогам предыдущего раунда было также рекомендовано определить в законе мандат и практику группы финансового мониторинга. Учитывая то, что ГСА была определена органом, ответственным за надзор за финансированием партий, что этот орган регулируется специальным законом, его мандат и полномочия предусмотрены в соответствующих законах о политических партиях и о выборах, а группа финансового мониторинга является внутренним подразделением ГСА, то, что функционирование группы регулируется внутренними правилами ГСА, является достаточным.

Несколько серьезных проблем в обеспечении соблюдения новых правил выявила последняя парламентская избирательная кампания. ГСА не воспринималась как независимый орган и, согласно мнению международных наблюдателей, не была беспристрастной, ее действия носили избирательный и непропорциональный характер в области правоприменения, особенно в части наложения санкций. Это можно только частично отнести к отсутствию опыта и достаточного времени для подготовки. Основная причина, кажется, состоит в отсутствии у нее подлинной независимости от исполнительной власти и политических связей, что влияет на ГСА как институцию в целом, а не только как орган, ответственный за контроль над партийными финансами. В этой связи следует отметить последние поправки в Закон о ГСА: в декабре 2012 года в него было введено положение о том, что финансово-экономическая, организационная, правовая его деятельность, контроль качества аудита и процедур внутреннего контроля ГСА будет проверять комиссия, созданная парламентом Грузии. Хотя такая реакция на проблемы с деятельностью ГСА во время избирательной кампании 2012 года может рассматриваться как логичная, она, как представляется, является шагом в неверном направлении, так как формализует вовлечение политики в деятельность ГСА и может серьезно подорвать ее независимость в будущем. Эту поправку следует пересмотреть.

Несмотря на многочисленные поправки в законодательстве о финансировании политической деятельности, соответствующие положения законов до сих пор не полностью согласуются, не последовательны, а иногда неоднозначны. Например, Закон о политических объединениях граждан на самом деле регулирует не только финансы

политических партий в связи с избирательной кампанией, но и других субъектов избирательного процесса. Понятие «лица с объявленными избирательными целями» весьма расплывчато и, как оказались, создало возможности для злоупотреблений во время последних выборов. Еще остаются некоторые расхождения между ЗПОГ и Избирательным кодексом.<sup>54</sup>

Новое грузинское правительство заявило о своем намерении продолжать реформу соответствующего законодательства и учесть соответствующие международные рекомендации. Процесс подготовки изменений начался и быстро продвигается. Это позитивно. В то же время следует предостеречь от частых и поспешных поправок в законодательство о выборах и деятельности политических партий. Важно поэтому, чтобы процесс пересмотра законодательства был прозрачным и инклюзивным (с привлечением оппозиционных партий), предлагаемые поправки обсуждались общественностью, а мнение международных органов (Венецианской Комиссии, ОБСЕ/БДИПЧ) было запрошено и принято во внимание до окончательного принятия изменений.

**Рекомендацию 3.7. Грузия в основном выполнила.**

#### **Новая Рекомендация 11**

- *Завершить реформу законодательства о финансировании политических партий путем создания согласованной правовой базы, устранения расхождений в разных законах и установления четких процедур надзора, в частности, в отношении санкций, в соответствии с международными рекомендациями и в результате открытого и инклюзивного процесса.*
- *Обеспечить публикацию всех финансовых отчетов, предоставляемых субъектами избирательного процесса касательно их избирательных фондов, а также результатов их проверки Государственной службой аудита.*
- *Предусмотреть обязательную публикацию отчетов независимых аудиторов относительно финансов политических партий.*
- *Обеспечить единообразное и беспристрастное применение правил мониторинга и надзора за финансами политических партий во время и вне выборов, в частности, применение эффективных и пропорциональных санкций.*

<sup>54</sup> См. подробнее в Докладе GRECO о соответствии по результатам 3-го раунда оценки Грузии, стр. 7 и 19, по адресу: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\\_\(2013\)9\\_Georgia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3_(2013)9_Georgia_EN.pdf)



## Добропорядочность судебной власти<sup>55</sup>

### Предыдущая рекомендация 3.8.

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

### Публикация критериев отбора и продвижения по службе и основания для увольнения судей

По сообщению Правительства, критерии отбора кандидатов на должность судьи установлены в постановлении Высшего совета юстиции (ВСЮ) "Об утверждении Правил отбора кандидатов на должности судей" от 9 октября 2009 г., № 1/308 (с изменениями 3 июля 2012 года). Решение содержит два приложения, в которых описаны программы квалификационных экзаменов и подробные правила проведения экзамена. О заявлениям Правительства, это решение находится в открытом доступе.

Критерии, включенные в утвержденные ВСЮ Правила отбора, включают навыки принятия решений, навыки эффективной коммуникации, управленческие навыки, беспристрастность, моральные качества, межличностные навыки, профессиональный опыт, номер в квалификационном списке Высшей школы юстиции (только для слушателей Школы), темперамента судьи/ его способность контролировать эмоции, статистические данные о решенных делах (только для кандидатов с опытом работы в качестве судьи), а также навыки эффективного управления судебным разбирательством.

Прозрачность процесса отбора и принятия решений Высшим советом юстиции, однако, вызывают беспокойство неправительственных организаций Грузии. АМЮГ отметила также, что некоторые аспекты критериев отбора были признаны субъективными и мало поддающимися оценке.

Что касается критериев продвижения судей по службе, то, по утверждениям Правительств, они изложены в Органическом законе Грузии о судах общей юрисдикции (статья 41). Статья 41, впрочем, предусматривает следующее:

*"1. Судья районного (городского) суда может быть назначен в Апелляционный суд, если он осуществлял свои судебные функции, по крайней мере, в течение 2 лет в*

<sup>55</sup> Правительство отметило в своих комментариях к проекту отчета, что Министерство юстиции подготовило новый пакет изменений по таким вопросам: отбор и назначение судей; прозрачность дисциплинарных процедур; пожизненное назначение судей; резервный список судей; повышение судей и так далее. Первое представление проекта изменений состоялось 7-8 сентября 2013 года и за ним последуют широкие публичные консультации. Будет сформирована специальная рабочая группа при министерстве и она будет включать представителей всех сторон, в том числе судей и Высшего совета юстиции.

районном (городском) суде. Критерии продвижения судьи разрабатывает Высший совет юстиции.

2. Продвижение судьи по службе осуществляется ранее, чем это установлено в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, если он внес особый вклад в развитие правосудия, формирование единства судебной практики и осуществление быстрого и эффективного правосудия, а также продемонстрировал высококвалифицированные судебские навыки при исполнении своих обязанностей.

3. Высший совет юстиции осуществляет аттестацию судьи на основе критериев продвижения по службе."

Критерии продвижения судей по службе ВСЮ до сих пор не утверждены. При открытии вакансии в суде более высокой инстанции открытый конкурс не объявляется: предложения выдвигает и принимает решения по ним Высший совет юстиции.

Что касается других мер, принимаемых в целях обеспечения прозрачности судебной системы, то Правительство упоминало следующее:

1) Любое заинтересованное лицо может сделать запрос на публичную информацию о деятельности судов (статистика, дисциплинарные меры, деятельность Высшего совета юстиции, судебные расходы), и даже решения по конкретным делам - но имена участников при этом удаляются - на специальном веб-сайте ([www.service.court.ge/public](http://www.service.court.ge/public)), по-видимому, путем подачи электронного запроса о предоставлении информации.

2) Высший совет юстиции публикует на своем официальном веб-сайте (<http://hcoj.gov.ge/en/home>) информацию о всех этапах отбора судей - например, квалификационного экзамена судей, собеседования со слушателями Высшей школы юстиции и кандидатов в судьи. На заседаниях, на которых ВСЮ проводит собеседования со слушателями Высшей школы юстиции, присутствуют представители НПО.

3) Существует возможность получения доступа в помещение суда и на слушания, объявление о графике судебных заседаний по каждому делу вывешивается при входе в здание суда, и любое лицо имеет право присутствовать при судебном заседании. АМЮГ и ТИ-Грузия отметили в этой связи, что залы судебных заседаний, как правило, открыты для общественности, однако, как выявил мониторинг этих НПО, иногда суды не в состоянии обеспечить достаточно места, так как некоторые слушания проходят в небольших залах судебных заседаний.

4) Информацию о судебной системе, адреса и контактные данные судов опубликованы на сайтах Высшего совета юстиции и Верховного суда. В рамках финансируемого USAID Проекта в области судебной администрации и управления, была разработана и внедрена в судах первой инстанции электронная программа документооборота и управления делами, которая любому заинтересованному лицу (истцу, ответчику или третьей стороне) предоставляет информацию о ходе дела, включая дату разбирательства, копии всех судебных решений и т.д.

Дисциплинарное производство в отношении судей по-прежнему конфиденциально - якобы для защиты независимости судебной системы и прав судейцами в этой связи отметила, что прозрачность дисциплинарной ответственности судей была одной из основных причин для обеспокоенности грузинских НПО, так как весь процесс был конфиденциальным. В 2012 году были приняты поправки, которые определяют, что для

повышения прозрачности производства решения дисциплинарных органов должны выгружаться на официальный сайт Высшего совета юстиции. До сих пор только четыре такие решения были приняты и они, соответственно, были размещены на сайте ВСЮ. Но даже если такие решения публикуются, имена судей удаляются.

Статья 2 Закона о дисциплинарной ответственности и дисциплинарном производстве касательно судей судов общей юрисдикции Грузии перечисляет следующие основания для дисциплинарной ответственности судей: (а) совершение коррупционного правонарушения или злоупотребление должностными полномочиями в ущерб интересам правосудия и интересам должности. Коррупционное правонарушение понимается как преступление, предусмотренное Законом Грузии о конфликте интересов и коррупции на государственной службе, (б) деятельность, несовместимая с должностью судьи, или противоречащая обязанностям судьи, (в) действия, не подобающая судье, которая позорит судейский корпус или подрывает доверие к судебной власти; (d) излишней задержки при рассмотрении дела; (е) неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; (f) раскрытие тайны совещательной комнаты или профессиональной тайны; (g) препятствование деятельности или неисполнение распоряжений дисциплинарного органа; (h) нарушение норм судебной этики. К дисциплинарным санкциям относятся: предупреждение; выговор; строгий выговор; увольнение с должности судьи, а также исключение судьи, состоящего в резерве судей общих судов из этого резерва. Существуют также "дисциплинарные меры": частная письменная рекомендация судье; смещение председателя, первого заместителя или заместителя председателя суда, или председателя судебной коллегии с должности председателя.

Согласно статистическим данным, предоставленным ВСЮ, в 2012 году были применены три дисциплинарные санкции в отношении 3 судей (1 предупреждение и 2 выговора). По состоянию на июнь, в 2013 году никакие дисциплинарные санкции применены не были.

В 2012-2013 годах (по состоянию на июнь) ни один судья не был уволен за совершение дисциплинарного проступка. В общей сложности 40 судей были уволены в 2010-2012 годах. В 2012 году восемь судей были уволены в связи с истечением срока их пребывания в должности судьи, один - в связи с достижением пенсионного возраста, и один - в связи с ликвидацией суда (судья был зачислен в резервный список судей). По состоянию на июнь 2013 двое судей были уволены в связи с истечением срока их пребывания на должности судьи.

Одним из оснований для увольнения является совершение коррупционного правонарушения, предусмотренного Законом Грузии о конфликте интересов и коррупции на государственной службе. В соответствии со статьей 20.6 последнего, должностное лицо подлежит увольнению за совершение коррупционного правонарушения, если оно уже подвергалось дисциплинарному взысканию (за исключением увольнения) за такое преступление и повторно совершило коррупционное правонарушение в течение года. Высший совет юстиции сообщил группе мониторинга, что это положение в качестве основания для увольнения судей никогда еще не применялось.

Другим актуальным вопросом является аудио, фото, видео фиксация и трансляция судебных заседаний. С 2007 года средствам массовой информации не было разрешено фотографирование или видеозапись заседания суда. Аудиозапись можно было осуществлять только с разрешения председательствующего судьи. Таким образом,

аудиозапись также была значительно ограничена. В марте 2013 года в эти положения были внесены поправки с целью сделать залы судебных заседаний открытыми для средств массовой информации и видео записи. В соответствии с этими поправками, общественный вещатель имеет право снимать и нести прямую трансляцию судебного разбирательства. Общественный вещатель затем будет должен делиться отснятым материалом с других вещателями по их запросу.<sup>56</sup> В случае, если разбирательство осуществляется с участием присяжных, вещание должно осуществляться без съемки членов коллегии присяжных, а также без раскрытия их личности. Каждый, кто присутствует в судебном заседании, имеет право осуществлять аудиозапись слушаний в зале суда. Были сняты ограничения с фото-и видеосъемки и проведения аудиозаписей во дворе и коридорах здания суда. Суды должны осуществлять аудио-и видео фиксацию судебных процессов, а затем предоставлять эти записи сторонам. Судам установлен крайний срок до 1 июня 2013 года для оснащения залов судебных заседаний оборудованием для аудио и видео фиксации. В феврале 2013 года представители Правительства утверждали, что оно выделило 3,55 млн. лари из резервного фонда для обеспечения судов таким оборудованием.<sup>57</sup>

### **"Обеспечить интенсивное и открытое рассмотрение в суде дел о коррупции и о нарушении прав человека - например, судом присяжных"**

Как сообщило правительство, в соответствии с поправками в Уголовный процессуальный кодекс от января 2013 года процессы с участием присяжных проводятся в делах по обвинению высокопоставленных чиновников. Поправками предусмотрено, что городские суды в Тбилиси, Кутаиси и Батуми будут принимать решения с участием суда присяжных по делам обвиняемых, которые занимали или занимают высокие посты в органах государственной власти и других лиц, обвиняемых совместно с ними по тем же делам. Это расширяет возможности использования судов присяжных, которые были введены в 2011 году и проводились лишь применительно к некоторым преступлениям против личности при отягчающих обстоятельствах (например, убийство, изнасилование). Стоит отметить, что после введения суда присяжных решения суда с их участием было вынесено только по трем делам (все – об убийстве).

Эти изменения вызывают некоторые споры. Хотя суды присяжных можно рассматривать как способ избежать политического влияния на резонансные судебные процессы с участием бывших государственных служащих (именно в этом состоит основной смысл соответствующей Рекомендации мониторинга СПД), они также могут отягощены политической предвзятостью присяжных, особенно сразу после накаленной, способствующей разьединению, избирательной кампании. По этой причине (и по другим соображениям, связанным с принципом справедливого судебного разбирательства) очень важно, чтобы обвиняемый имел право выбирать, быть ему судимым судом присяжных или судьей. Поэтому следует приветствовать, что Парламент отклонил поправки, которые бы лишили обвиняемого такого права (поправки были приняты в апреле 2013 года, но после наложения на них вето

---

<sup>56</sup> Если общественный вещатель не использует это право, любой другой вещатель, который имеет лицензию на вещание, может записывать и транслировать судебный процесс и слушания. Если два и более вещателя подают заявку, суд выбирает вещателя жребием. Вещатель, который получил право осуществлять запись или трансляцию слушаний, имеет такие же обязательства как и общественный вещатель, в частности касательно предоставления своего материала другим ТВ станциям по их просьбе.

<sup>57</sup> В сентябре 2013 года правительство сообщило, что процесс был завершен и все залы судебных заседаний были оснащены надлежащим образом.

Президентом, Парламента не сумел его преодолеть при голосовании 1 мая 2013, несмотря на то, что правящая партия имеет большинство в парламенте)<sup>58</sup>.

Что касается в целом прозрачности судебных процессов по громким делам, тревожно, что недавно некоторые дела были рассмотрены в районных судах, несмотря на то, что предполагаемые преступления были совершены в столице, где предполагаемые преступники работают и проживают. ТИ-Грузия сообщила, что по двум наиболее известным делам расследование было логично проводить в столице, так как, согласно обстоятельствам, на которые указывало обвинение, предполагаемые преступления были совершены в Тбилиси, однако эти дела были переданы в районные следственные органы. Таким образом, дела были рассмотрены в районных судах, а именно: дело Вану Мерабишвили – в Кутаисском городском суде, и дело сотрудников мэрии Тбилиси – в городском суде Рустави<sup>59</sup>. Это похоже на поиск стороной обвинения «удобного» суда, а также может привести к снижению публичности и трудностям в обеспечении надлежащего освещения процессов в СМИ.

### **Рассмотреть целесообразность замены срочного назначения на должность судьи с возможностью продления срока пребывания бессрочным назначением до установленного законом возраста выхода на пенсию**

По сообщениям представителей Правительства, в Конституцию Грузии были внесены поправки, предусматривающее ввести бессрочное назначение судей. Данная поправка вступает в силу в октябре 2013 года.

Сравнительная таблица соответствующих положений статьи 86 Конституции

<b>Текущая редакция</b>	<b>С поправками от 15.10.2010</b> (Вступают в силу с принесением присяги вновь избранным президентом в октябре 2013 г.)
1. Судьей может быть гражданин Грузии, достигший 28 лет, имеющий высшее юридическое образование и не менее пяти лет опыта работы в юридической практике. (27.12.2005, N 2496)	1. Право занимать должность судьи имеет гражданин Грузии, достигший 30-летнего возраста, имеющий соответствующее высшее юридическое образование и не менее 5 лет опыта работы в сфере права.
2. Судьи назначаются на должность на срок не менее десяти лет. Порядок отбора, назначения или увольнения судьи с должности определяются законом.	2. Судьи назначаются бессрочно до достижения возраста, установленного Законом. До назначения судьи на должность бессрочно, закон может предусматривать назначение судьи на определенный период, но не более 3 лет. Правила отбора, назначения или увольнения судей определяются Органическим Законом.

<sup>58</sup> Подробнее см.: [www.civil.ge/eng/article.php?id=26012](http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26012). См. также заявление НПО: [www.coalition.org.ge/en/article161/The\\_Coalition\\_for\\_an\\_Independent\\_and\\_Transparent\\_Judiciary\\_Welcomes\\_Parliament%E2%80%99s\\_Decision\\_on\\_Draft\\_Law\\_on\\_Jury\\_Trial](http://www.coalition.org.ge/en/article161/The_Coalition_for_an_Independent_and_Transparent_Judiciary_Welcomes_Parliament%E2%80%99s_Decision_on_Draft_Law_on_Jury_Trial).

<sup>59</sup> ТИ-Грузия, «Судебная власть после парламентских выборов 2012», июль 2013 года, по адресу: <http://transparency.ge/en/blog/judiciary-after-parliamentary-elections-2012>.

В то же время судьи Верховного суда будут по-прежнему назначаются на ограниченный срок. В соответствии со статьей 90 Конституции, которая в октябре 2010 года изменений не претерпела: *«Председатель и судьи Верховного суда Грузии избираются Парламентом по представлению Президента Грузии на срок не менее десяти лет, большинством депутатов членов Парламента по текущему поименному списку»*.

Настоящее положение о судьях Верховного суда, а также возможность установления 3-летнего испытательного срока были объектом критики со стороны Венецианской комиссии в ее Мнении о конституционных поправках<sup>60</sup>.

Поскольку по результатам мониторинга СПД Грузии рекомендовалось рассмотреть вопрос о замене определенного срока пребывания судей в должности, то Грузия ее выполнила, разработав, рассмотрев и приняв соответствующих поправок.

### **Другие вопросы, касающиеся добропорядочности и независимости судебной власти**

Правительство упоминало о своих планах по продолжению реформ, направленных на обеспечение подлинной независимости судебной системы от любого вмешательства извне и повышения общественного доверия к судебной системе Грузии. Реформа должна проводиться в несколько этапов:

1) В конце 2012 года Парламенту Грузии было предложено рассмотреть и принять первый пакет проектов поправок в законы, регулирующие организационные и структурные вопросы, направленных на усиление независимости судебной власти. Этими поправками пересматриваются нормы, регулирующие состав Высшего совета юстиции, Административного комитета Конференции судей и Дисциплинарной палаты по делам дисциплинарной ответственности судей с целью большей децентрализации и более сбалансированного распределения полномочий в рамках судебной системы, а также участия гражданского общества процессах принятия решений по организационным вопросам судебной системы.

Проект поправок был разработан на основе международных и европейских стандартов, в том числе Доклада Венецианской комиссии о европейских стандартах независимости судебной системы. При этом были приняты во внимание рекомендации коалиции организаций гражданского общества, направляющих свою работу на укрепление независимости судебной власти. В ноябре 2012 года было проведено общественное обсуждение проекта поправок с участием законодательной, исполнительной и судебной власти, зарубежных и международных миссий, а также грузинских и международных НПО. Окончательный вариант проекта был представлен на рассмотрение Венецианской комиссии для экспертизы<sup>61</sup>. 5 апреля 2013 года эти поправки были приняты Парламентом.

Следует отметить, что один из основных, с точки зрения Венецианской комиссии, проблемных вопросов в этом законопроекте, в окончательном тексте учтен не был. Поправками

---

<sup>60</sup> Венецианская комиссия, Мнение № 543/2009 по проекту конституционного закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии, октябрь 2010, по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?PDF=CDL-AD\(2010\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?PDF=CDL-AD(2010)028-e).

<sup>61</sup> Заключение № 701/2012 о внесении изменений в проект Органического закона Грузии о судах общей юрисдикции, март 2013 года, доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)007-e).

введены новые нормы относительно состава Высшего совета юстиции (например, Парламент назначает шесть, вместо четырех, членов ВСЮ, как раньше, Президент более не принимает участие в назначении состава Высшего совета юстиции, судей-членов Высшего совета юстиции назначает Судебная конференция по представлению самих судей). Переходные положения закона с поправками, т.е. обеспечить авторитет текущей на тот момент членами Высшего совета юстиции должно быть прекращено.

Эти положения были жестко раскритикованы в отчете Венецианской Комиссией, в котором говорилось, что удаление всех членов Совета преждевременно могло создать прецедент, когда любое новое правительство или любой новый парламент, который не одобряет либо состав, либо отдельных членов Совета, может прекратить его существование досрочно и заменить его на новый Совет. Во многих случаях такие изменения, особенно поспешные, вызывают подозрения, что их действительной целью является влияние на дела, находящиеся на рассмотрении Совета. В своих комментариях правительство отметило, что такие подозрения не подтвердились на практике, поскольку все избранные судьи были поддержаны председателем ВСЮ, который также является председателем Верховного суда Грузии. Кроме того, избрание новых членов ВСЮ не повлияло на рассмотрение дел в ВСЮ.

2) продолжать дальнейшие реформы, предусмотренные в отношении критериев для назначения судей и их продвижения, чтобы обеспечить полное соответствие с международными и европейскими стандартами в отношении независимости судебной власти.

3) В 2013 году планируется создать Комиссию по вопросам судебных ошибок для рассмотрения случаев предполагаемой несправедливости и ошибок в работе судебной системы. По данным Правительства, независимая комиссия при соблюдении принципа надлежащей процедуры изучит судебные дела и «в случае каких-либо ярких случаев сбоя представит эти дела в суд для рассмотрения и вынесения судебного решения».

Серьезные вопросы в отношении соблюдения принципов верховенства права появляются в связи с созданием Комиссии по вопросам судебных ошибок. Эта идея была предложена новым правительством после октябрьских 2012 года выборов якобы в ответ на требования широкой общественности о восстановлении справедливости и отмене якобы несправедливых решений, принятых при прежней администрации<sup>62</sup>. Законопроектом предлагается учредить – на трехлетний срок (с возможным продлением на два года) – Временную государственную комиссию по пересмотру судебных ошибок, состоящую из 9 членов, которые изберет Парламент (2/3 голосов) по предложению парламентских фракций из кандидатов, номинированных гражданским обществом. Комиссия будет рассматривать жалобы, поданные потерпевшими, и сделает вывод о существовании или отсутствии судебной ошибки. Затем такое дело передается для нового рассмотрения в Палату по уголовным делам Верховного суда. Мандат Комиссии будет ограничен делами, решения по которым были приняты в период с 1 января 2004 года по 1 ноября 2012 года.

---

<sup>62</sup> В преамбуле законопроекта говорится, что «после парламентских выборов 1 октября 2012 тысячи граждан Грузии, иностранцев и лиц без гражданства подали жалобы в органы исполнительной власти и Парламент Грузии о том, что в 2004-2012 гг. они были незаконно и/или несправедливо осуждены за уголовные преступления» и что «Правительство Грузии намерено восстановить законность и справедливость в отношении всех тех лиц, которые были осуждены незаконно и/или несправедливо, и по этой причине необходимо создать несколько дополнительных и временных законодательных механизмов».

Представители судебной системы Грузии высказали серьезные возражения против такой комиссии. Кроме того, 24 мая 2013 г. Бюро Консультативного совета европейских судей приняло весьма критическое мнение в отношении законопроекта (его текст был передан группе мониторинга).

В своем недавнем заключении о проекте закона Венецианская комиссия отмечает: *«Сама идея о процессе массового рассмотрение возможных случаев судебной ошибки внесудебным органом заставляет вспомнить о вопросах разделения властей и независимости судебной власти, закрепленных в Конституции Грузии. Такое может задумываться только в исключительных обстоятельствах. Если Парламент Грузии выразил мнение, что такие обстоятельства на самом деле имеют место в Грузии в настоящее время, то, очевидно, простого повторного рассмотрения дел без глубокого реформирования судебной системы будет недостаточно. Любая такая мера должна сопровождаться более широкой реформой судебной системы в целях укрепления ее независимости и беспристрастности. Особенно важно, чтобы в результате принятия мер, как эта, которые могут быть некоторыми восприняты как политически мотивированные не пострадал принцип верховенства права, и соответствующие положения предложения, подчеркивающие его политический характер, приведут только к дискредитации судебных органов и системы правосудия»*<sup>63</sup>.

Венецианская комиссия также подчеркнула, что, по-видимому, трудно примирить императивы верховенства закона, которые должны применяться к любому процессу повторного рассмотрения уголовных дел, с особенностями сегодняшней Грузии, в частности, крайне поляризованный политический контекст и ограниченные размеры судебной власти. В связи с этим, Венецианская комиссия указала на весьма отличные контексты, в которых действуют существующие в Европе комиссии по пересмотру уголовных дел<sup>64</sup>.

В задачи данного мониторинга не входит выражать свою позицию в отношении того, действительно ли имели место предполагаемые случаи судебных ошибок в тех масштабах, в которых об этих нарушениях заявлено<sup>65</sup>. Если справедливость была нарушена, ее действительно нужно восстановить. Однако, делать это следует в соответствии с такими основополагающими принципами разделения властей и верховенства права, как *res judicata* и правовая определенность. Создание механизма по отмене окончательных решений суда может создать опасный прецедент для будущего. Трудно представить себе возможные последствия, если через некоторое время новая партия, завоевавшая большинство, станет утверждать, что предлагаемый процесс пересмотра предыдущих судебных решений сам омрачался судебными ошибками и должен быть пересмотрен. Действующее грузинское законодательство позволяет пересмотр в исключительных случаях: если возникают новые или вновь открывшиеся обстоятельства, дающие основание установить согласно законной процедуре факт совершения преступления во время расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства конкретного дела, что дает возможность нового рассмотрения дела судом в соответствии с обычной процедурой судопроизводства. В общем, как теперь кажется, предложение о Комиссии по пересмотру судебных ошибок

<sup>63</sup> Венецианская комиссия, Мнение № 728/2013 по проекту Закона Грузии о Временной государственной комиссии по вопросам судебной ошибки, июнь 2013 года, § 11, см. по адресу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?PDF=CDL-AD\(2013\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?PDF=CDL-AD(2013)013-e).

<sup>64</sup> Там же, § 82.

<sup>65</sup> Правительство отметило, что более 200 тысяч жалоб на серьезные нарушения в были поданы в прокуратуру, министерство юстиции, Парламент Грузии и другие государственные органы.



создает серьезные риски для независимости и добропорядочности судебной системы в Грузии, особенно с учетом долгосрочной перспективы.

Информацию о некоторых других важных событиях в судебной системе Грузии после октябрьских выборов 2012 года см. соответствующий Доклад ТИ-Грузия<sup>66</sup>.

## **Выводы**

В плане обеспечения прозрачности судебной системы произошли некоторые положительные сдвиги, в частности, принята законодательная поправка, требующая публикации дисциплинарных решений, касающихся судей. Она, впрочем, как представляется, не была должным образом имплементирована, а сами такие решения не включают имени судьи, что значительно уменьшает эффект от такой публикации. Позитивным шагом является публикация Высшим советом юстиции информации о всех этапах отбора судей.

Критерии отбора судей, как представляется, прозрачны, как того требует рекомендация СПД. Основные критерии продвижения судей по службе определены в законе, но выглядят они слишком широкими и не защищающими от субъективной оценки. Кроме того, тот же закон требует, чтобы эти критерии были детализированы Высшим советом юстиции, что до сих пор сделано не было. Повышение судей в должности остается на усмотрение Высшего совета юстиции и не основано на открытом конкурсе.

В соответствии с рекомендацией мониторинга СПД возможность суда присяжных была распространена на уголовные дела, в том числе, по делам о коррупции, в отношении бывших и нынешних высокопоставленных государственных чиновников. Следует приветствовать тот факт, что право обвиняемого отказаться от своего права на рассмотрение дела судом присяжных было сохранено, а поправки, отменяющие это право, в конечном итоге не были поддержаны.

Что касается увольнения судей, то, как представляется, в соответствующих решениях не приводятся основания для увольнения. Кроме того, дают повод для беспокойства и некоторые из оснований для увольнения – например, в связи с ликвидацией суда или сокращения судебных должностей. Это может приводить к манипуляциям и использоваться в качестве инструмента политического давления на судебную власть.

Грузия также выполнила рекомендацию Второго раунда мониторинга СПД рассмотреть вопрос о замене фиксированного срока пребывания судей в должности бессрочным: соответствующие конституционные поправки были подготовлены и даже приняты парламентом (вступают в силу в октябре 2013 года). Тем не менее, сама реформа представляется неполной, так как судьи Верховного суда будут по-прежнему назначаться на 10-летний срок, и предусматривается возможность испытательного срока. Также рекомендуется четко предусмотреть в законе, что нынешние судьи не должны проходить повторную процедуру назначения для бессрочного назначения на должность, так как это могло бы серьезно подорвать независимость судебной власти.

## **Рекомендацию 3.8. Грузия выполнила частично**

---

<sup>66</sup> ТИ-Грузия, ТИ-Грузия, «Судебная власть после парламентских выборов 2012», июль 2013 года: <http://transparency.ge/en/blog/judiciary-after-parliamentary-elections-2012>.

## Новая рекомендация 12

- *Обеспечить независимость судебной системы, в частности путем рассмотрения возможности распространения положения о бессрочном назначении на действующих судей и судей Верховного Суда, а также путем гарантирования соблюдения принципа res judicata, пересмотра оснований для увольнения судей.*
- *Ввести систему повышения судей на основе конкурсных процедур с открытым объявлением вакансий и на основе четких критериев повышения.*

## Частный сектор

### Предыдущая рекомендация 3.9.

#### **1. Оказывать содействие тому, чтобы:**

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

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

### **Правительственные меры по содействию развитию добропорядочности в частном секторе**

Грузинское законодательство, в целом, способствует предпринимательской деятельности. Усилия правительства по дерегулированию экономики и снижению административных барьеров дают хорошие результаты: в 2013 году Грузия заняла 9-е место среди 185 стран в рейтинге Doing Business Всемирного Банка. Доклад о Национальной системе добропорядочности (НСД), подготовленный ТИ-Грузия в 2011 году (<http://transparency.ge/nis/2011/business>) описывает основные достижения и нерешенные проблемы в области ведения бизнеса в Грузии: от учреждения предприятия и регистрация собственности предполагает простые и быстрые процедуры, в то же время закрытие его, защита прав собственности и исполнение контрактов – несколько более трудные, контроль же соблюдением прав интеллектуальной собственности не эффективен. По словам ТИ, налоговые органы, как правило, чрезмерно суровы по отношению к компаниям; крупные предприятия поддерживают тесно сотрудничают с органами власти, что находит свое отражение и в заметных пожертвованиях бизнеса в пользу политических партий.

Добропорядочность предпринимательства в Грузии остается до сих пор не исследованным вопросом еще во времени Второго раунда мониторинга. Несмотря на

множество обзоров и исследований по различным аспектам коррупции в Грузии, подготовленных в государственном и частном секторах, подобных исследований по проблеме добропорядочности частного сектора не проводилось, за исключением Доклада ТИ о НСД. Из-за этого информации о коррупционных рисках, связанных с компаниями, мерах, предпринимаемых и компаниями, и правительством для содействия выполнению программы обеспечения соответствия требованиям и другие меры в области добропорядочности бизнеса, мало.

Согласно утверждениям представителей бизнес-ассоциаций, опрошенных в ходе визита, все больше компаний, работающих в Грузии, внедряют программы соответствия в ответ на внешние сигналы со стороны иностранных инвесторов, международных финансовых организаций (МФО) и требований первичного публичного размещения акций. От Грузии в Глобальном договоре ООН участвуют 25 грузинских членов, в том числе 7 компаний, однако только 4 из них являются активными членами. Кроме того, компании стремятся улучшить свои схемы корпоративного управления – например, несколько компаний воспользовались для этого Пособием по корпоративной социальной ответственности Американской торговой палаты. По данным ТИ, в 2009 году ряд грузинских банков подписали добровольный кодекс корпоративного управления, разработанный МФК, Грузинской банковской ассоциацией и Грузинской фондовой биржей. Согласно данным бизнес-ассоциаций, дочерние предприятия международных компаний являются самыми передовыми, так как они придерживаются политике, установленной их материнскими компаниями.

Что касается усилий бизнес-ассоциаций по пропаганде добропорядочности бизнеса, то Американская торговая палата в сотрудничестве с Министерством торговли США организовала два семинара по бизнес-этике. Однако, кроме этого, бизнес-ассоциаций, представители которых были опрошены в ходе визита, не имеют комитетов или программ, которые бы им помогали противостоять рискам коррупции, вводить программы соответствия и другие меры по укреплению добропорядочности в бизнесе.

Нынешняя правительственная Стратегия борьбы с коррупцией не включает вопросов добропорядочности бизнеса. Тогда как есть ведомства, созданные для содействия развитию бизнеса – такие, как Национальное инвестиционное агентство, или для защиты компаний от дискриминационных действий государственных органов – такие, как Агентство по свободе торговли и защите конкуренции, то государственных должностных лиц или органов, которые бы отвечали за утверждение добропорядочности бизнеса, нет. Представители Правительства и бизнес-ассоциаций, опрошенные в ходе визита, не были осведомлены о каких-либо мерах, принятых правительством для содействия добропорядочности бизнеса и корпоративных программ соответствия.

Отсутствие мер по содействию добропорядочности бизнеса со стороны государства и со стороны самого бизнеса может быть связано с несколькими факторами. Во-первых, недавние успехи в контроле административной коррупции создали впечатление, что взяточничество ликвидировано. Во-вторых, уровень информированности о различных формах коррупции, охватывающих как предприятия, так и государственных чиновников, низок. В-третьих, внимание и правительства, и бизнеса занято сферой трудовых отношений, налоговыми спорами, реформой судебной системы и другими важнейшими приоритетами и уделяется коррупционным рискам, вовлекающим компании, в недостаточной мере.

Вовлечение бизнеса в коррупцию может представлять серьезную опасность для будущего развития страны. Поэтому-то очень важно, чтобы как правительство, так частный сектор исследовали риски коррупции, присутствующие у компаний, и определили меры по их устранению.

Хорошей основой для разработки мер добропорядочности бизнеса и залогом их исполнения может послужить новая или обновленная национальная Стратегия и План действий по борьбе с коррупцией. Важно, чтобы к разработке таких мер в рамках раздела, посвященного добропорядочности бизнеса, национальных антикоррупционных документов Правительство привлекло партнеров из деловых кругов. Отрадно, что в 2012 году представителей бизнеса пригласили войти в Национальный совет по борьбе с коррупцией; будет важно обеспечить их активное участие в работе этого Совета.

Важную роль в утверждении добропорядочности бизнеса может сыграть грузинский Омбудсмен по делам бизнеса. Хотя институт Омбудсмен по делам бизнеса был создан в 2009 году, нынешний омбудсмен был назначен президентом только за три месяца до мониторингового визита. В настоящее время у этого омбудсмена есть пять экспертов и рабочая группа аудиторов, обеспечивающие поддержку его деятельности. Основная роль омбудсмена – быть посредником между компаниями и государством; во время визита работа этого института была в основном сосредоточена на налоговых спорах между МСП (малые и средние предприятия составляют около 94% всех грузинских компаний) и Министерством финансов. Омбудсмен по делам бизнеса также обладает полномочиями получать и рассматривать жалобы компаний, в том числе жалобы на коррупцию (в дополнение к существующей у компаний возможности заявлять о ней в прокуратуру), однако пока что таких заявлений не поступало.

Важным сигналом для частного сектора со стороны Правительства о необходимости совершенствования мер внутреннего контроля, соблюдению этики и программ по предупреждению коррупции было бы применение норм о корпоративной ответственности за коррупцию, обсуждавшихся выше в разделе о криминализации и принудительном правоприменении. Эффективным инструментом, способствующим внедрению компаниями программ соответствия могло бы стать закрепление в законодательном порядке положений, освобождающих компании с эффективными корпоративными программами противодействия коррупции от ответственности за коррупционные деяния, совершенные отдельными работниками.

По данным ТИ, до 2008 года в грузинском законодательстве отсутствовали положения о корпоративном управлении; поправками в Закон о предпринимателях установлены некоторые общие нормы, позволяющие компаниям решать многие вопросы при помощи собственных внутренних распоряжений. В соответствии с Законом, информация о регистрации предприятий обеспечивается Национальным агентством государственного реестра. Компании, торгующие Грузинской фондовой бирже (на фондовой бирже зарегистрировано 180 компаний) обязаны проводить ежегодный аудит независимыми аудиторами и публиковать отчеты о своей деятельности. По словам ТИ, в последние годы был достигнут прогресс в области применения правил корпоративного управления грузинскими предприятиями, в первую очередь в банковском секторе. Тем не менее, не устранен еще ряд существенных недостатков, в том числе в том, что касается эффективности наблюдательных советов, систем внутреннего контроля, раскрытия информации и прав акционеров. Кроме того, нет

государственного органа, отвечающего за контроль за соблюдением нормативно-правовых актов в сфере корпоративного управления<sup>67</sup>.

Должностные лица Правительства, опрошенные в ходе визита, отмечали, что нормы корпоративного управления не содержат детальных положений, касающихся ответственности управленческих структур компаний за коррупцию, или требований о раскрытии информации, имеющих отношение к политике и деятельности компаний в области борьбы с коррупцией.

Склонность к коррупционным рискам проявляет руководство государственных предприятий (ГП). По словам правительственных чиновников, опрошенных в ходе визита, насчитывается около 400 государственных предприятий, работающих в различных секторах - от сферы социальных и медицинских услуг до агробизнеса и инфраструктуры, в том числе 20 крупных государственных предприятий; в Грузии существуют планы приватизации большинства государственных предприятий. Большинство государственных предприятий работают в соответствии с Законом о предпринимательстве, а некоторые – Законом о государственно-частном партнерстве (ГЧП), согласно которому советы ГЧП возглавляет премьер-министр, и в них состоят и другие министры. В настоящее время руководители госпредприятий назначаются на свои должности вне конкурса, они не считаются государственными служащими и положения о предотвращении конфликта интересов к ним не применяются; государственные предприятия могут быть выведены из сферы действия правил государственных закупок на усмотрение Правительства (подробнее см. в разделе, посвященном государственным закупкам). Какой-либо информации о нормах управления и раскрытия информации, применимых к таким компаниям, представлено не было; отсутствие же прозрачности может еще больше увеличить риск коррупции<sup>68</sup>.

Правительство сообщило, что в сентябре 2012 года было создано Национальное агентство государственного имущества (НАГИ) при Министерстве экономического и регионального развития, которое сейчас отвечает за управление государственными предприятиями. НАГИ начало реализовать ряд мер с целью улучшения корпоративного управления и прозрачности в ГП (например, новая система отчетности для раскрытия информации о ГП, конкурсный набор на должности в некоторые компании). НАГИ также должно анализировать финансовую документацию ГП, готовить рекомендации по утверждению их бизнес-планов и следить за исполнением бизнес-планов ГП (в том числе за расходами).

Как уже говорилось в разделе о государственных закупках, в этом секторе были осуществлены большие реформы. По словам опрошенных в ходе визита представителей как деловых кругов, так и правительства, риск коррупции в процедурах закупок был снижен. Тем не менее, для усиления добропорядочности в сфере государственных закупок и утверждения добропорядочности бизнеса необходимы дальнейшие усилия. (Такие вопросы, как внесение в «черный список», механизм рассмотрения жалоб и приостановление исполнения контрактов обсуждаются в разделе о государственных закупках.)

В последние годы в Грузии были реализованы или запланированы несколько крупных инфраструктурных проектов, в том числе финансируемых государством – таких, как строительство нового здания Парламента в Кутаиси, строительство мэрий по всей

---

<sup>67</sup> См. Доклад ТИ о НСД, доступном по адресу: <http://transparency.ge/nis/2011/business>.

<sup>68</sup> См. Оценка ЕБРР качества законов о ГЧП и эффективности ее реализации в Грузии, 2011, доступна по адресу: <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/georgia.pdf>.

стране и предполагаемое строительство нового города Лазика. Крупные инфраструктурные проекты в любой стране представляют высокий риск коррупции, и по всему миру формируется новая надлежащая практика в целях предотвращения и управления такими рисками. Например, в настоящее время во многих странах вводят в практику пакты о добропорядочности, так что все потенциальные участники таких проектов со стороны правительства и частного сектора подписывают соглашение, обязуясь не заниматься коррупционной деятельностью; контроль за соблюдением таких договоров, как правило, возлагается на третью сторону, такую как НПО. Пока что грузинская не рассматривала возможности совершения таких пактов о добропорядочности.

### **Дополнительные проверки, касающиеся политических деятелей**

По утверждению Правительства, Закон Грузии о содействии предупреждению незаконной легализации доходов дает определение «фактического собственника», соответствующее рекомендациям ФАТФ и директивам ЕС. Оно ссылается на физическое лицо (лица), представляющее конечного владельца (владельцев) или лицо (лица), контролирующее это лицо и/или лица, от имени которого совершается сделка (операция). Фактический владелец юридического лица-субъекта хозяйственной деятельности (а также организационного образования (механизма), не являющегося юридическим лицом, предусмотренным в законодательстве Грузии) означает прямого или косвенного конечного собственника, владельца и/или физическое лицо (лиц), контролирующее 25% или более от доли такого юридического лица или его голосующих акций, или физическое лицо (лица), иным образом осуществляющее контроль за руководством такого юридического лица-субъекта хозяйственной деятельности (статья 2 (q) Закона).

В соответствии с поправками Закон о ПОД/ФТ Грузии от 20 декабря 2011 года, субъекты мониторинга (финансовые учреждения, а также так называемые определенные нефинансовые предприятия и профессии) обязаны указывать фактического владельца клиента и принимать обоснованные меры по проверке его личности с помощью надежных и независимых источников документов (информации) и убеждаться в том, что им известно, кто является фактическим владельцем клиента.

Таким образом, в отношении фактических собственников, в том числе фактических собственников депонированных средств, субъект мониторинга должен применять те же процедуры идентификации и проверки («надлежащая проверка клиента»), который обычно используется для идентификации и проверки клиентов. Закон Грузии о ПОД/ФТ устанавливает обязанность субъектов мониторинга осуществлять меры по углубленной проверке клиента, если таким клиентом или его фактическим владельцем является политический деятель (ПД).

В соответствии с требованиями Рекомендаций ФАТФ, Закон Грузии о ПОД/ФТ содержит определение ПД, членов его семьи, а также лиц, имеющих тесные деловые отношения с ПД. В соответствии со статьей 2 Закона:

*"v) политическим деятелем [– это] иностранный гражданин, на которого были возложены важные государственные функции в соответствии с законодательством соответствующей страны и/или который осуществляет значимую общественно-политическую деятельность. К ним относятся: глава государства или правительства, член правительства, их заместители, старшее должностное лицо государственного учреждения, член парламента, член Верховного суда и*

*Конституционного суда, высокопоставленный военное должностное лицо, член совета центрального (национального) банка, посол, руководитель высшего звена государственной корпорации, должностное лицо политической партии (союза) и член исполнительного органа политической партии (союза), другое видный политический деятель, члены их семей, а также лица, имеющие тесные деловые отношения с ними; такое лицо считается политически деятелем в течение года после его отставки с вышеупомянутых должностей;*

*в) член семьи – супруг(а) лица, его родители, братья, сестры, дети (в том числе приемные) и их супруги;*

*х) Лицо, имеющее тесные деловые отношения с политическим деятелем (ПД) – физическое лицо, которое владеет и/или контролирует долю или голосующие акции юридического лица, в котором доля или голосующие акции принадлежит или/и контролируется политическим деятелем (ПД), а также лицо, имеющее иного рода тесные деловые отношения с политическим деятелем (ПД)»*

В отношении политических деятелей Закон Грузии о ПОД/ФТ устанавливает обязанность субъектов мониторинга (финансовых учреждений и определенных нефинансовых предприятий и профессий), в дополнение к обычной надлежащей проверке клиентов, предусмотренной законом, проведение усиленных мер идентификации и проверки клиента (его фактического владельца), который является ПД.

Точнее говоря, согласно статье 6/1 упомянутого Закона:

*«1. Субъект мониторинга определяет, относится ли клиент или его фактический собственник к категории политических деятелей (ПД).*

*2. Если клиент субъекта мониторинга или его фактический собственник представляет политического деятеля (ПД), то в дополнение к мерам, предусмотренным законом, субъект мониторинга должен предпринять следующие действия:*

*а) получить разрешение от руководства на установление или продолжение деловых отношений с таким клиентом;*

*б) предпринять обоснованные меры для установления источника богатства (в том числе средств) такого клиента или его фактического собственника;*

*в) осуществлять усиленный мониторинг своих деловых отношений с таким лицом.*

*3. Если клиент (его фактический собственник) становится политическим деятелем (ПД) после установления деловых отношений с субъектом мониторинга, то последний предпринимает меры, предусмотренные в пункте 2 настоящей статьи, в отношении такого клиента при наличии вышеуказанной информации.»*

Требования в отношении политических деятелей в настоящее время распространяются только на иностранных граждан. Однако, как сообщило правительство, на своем 39-м пленарном заседании (2-6 июля 2012 г.) Комитет MONEYVAL обсудил и утвердил Подробный отчет об оценке по итогам Четвертого раунда, подготовленный МВФ в отношении грузинского законодательства о ПОД/ФТ и его соответствия Рекомендациям ФАТФ. Документ включает также и рекомендуемый «План действий по улучшению системы ПОД/ФТ». Вследствие этого, в целях реализации мер, предусмотренных в Плане действий и приведения грузинского законодательства о ПОД/ФТ в соответствие с требованиями 12-й Рекомендации ФАТФ, планируется распространить требования ПОД/ФТ также на национальных политических деятелей.



Кроме того, Центральный банк утвердил руководящие принципы для коммерческих банков по проверке фактических собственников-иностранцев. Центральный банк также утвердил руководящие принципы риск-ориентированного подхода для коммерческих банков. Как было отмечено в ходе визита, доля «оффшорных» клиентов в коммерческих банках составляет около 0,1%. Центральный Банк проверяет системы внутреннего контроля коммерческих банков на соответствие требованиям ПОД; с 2012 года он имеет право налагать санкции за недостаточность средств контроля (они были наложены на 19 коммерческих банков, то есть половину из всех проверенных).

Что касается доступности информации о фактических собственниках юридических лиц в целом, то грузинская система не предусматривает эффективного механизма установления личности конечных выгодоприобретателей и обнародования такой информации. С 2010 года регистрацию юридических лиц осуществляет Национальное агентство государственного реестра (НАГР). Как было отмечено в Подробном отчете МВФ об оценке мер по борьбе с отмыванием денег и борьбе с финансированием терроризма в Грузии (2012 г.), информация о фактических собственности и контроле юридических лиц в большинстве случаев не является достаточной, точной и актуальной по следующим причинам:

- отсутствие четкого требования о получении информации о фактическом собственнике.
- отсутствие строгого обязательства предоставлять и обновлять информацию в каждом случае изменения структуры собственности или контроля юридических лиц (нормы требуют указывать только учредителей).
- информация о юридических лицах, зарегистрированных в системе до 2010 года, не является точной, так как старая система не была эффективной в выявлении фактических собственников и контроля. Кроме того, такая информация не обновлялась и не является ни точной, ни достаточной, поскольку процесс проверки информации не завершен.
- по состоянию на декабрь 2011 г. из старой системы было перенесено только 40% данных, поэтому в режиме реального времени была доступна не вся информация. Правоохранительные органы обычно отправляют запросы в НАГР, чтобы узнать о фактических собственниках и лицах, контролирующих эти компании. В таких случаях НАГР дает ответы на запросы, осуществляя поиск вручную<sup>69</sup>.

## **Выводы**

Со времени предыдущего раунда мониторинга Правительство Грузии не приняло каких-либо мер по стимулированию добропорядочности бизнеса, как это ей рекомендовалось. Поэтому Грузия не выполнила первой части Рекомендации.

Что касается второй части данной рекомендации, то, как представляется, Грузия ее выполнила полностью: Закон о борьбе с отмыванием денег, с изменениями, внесенными в декабре 2011 года, требует от субъектов мониторинга (в том числе финансовых учреждений) идентифицировать фактических собственников клиента и депонируемых средств, а также осуществлять усиленные меры надлежащей проверки клиента в отношении политических деятелей.

---

<sup>69</sup> См. Доклад МВФ, страницы 307-313. Доступен на сайте: [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1304.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1304.pdf)

Рекомендацию 3.9. Грузия выполнила частично.

### Новая рекомендация 13

- *Изучить риски в области добропорядочности бизнеса, повысить уровень информированности и проводить обучение компаний и правительственных чиновников об этих рисках и мерах профилактики.*
- *В сотрудничестве с представителями бизнес-сектора подготовить и включить в документы, определяющие национальную политику в области борьбы с коррупцией, положения о добропорядочности бизнеса. Развивать потенциал омбудсмена по вопросам бизнеса с целью содействия осуществлению мер повышения добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности.*
- *Внедрить на государственных (контролируемых государством) предприятиях планы по добропорядочности и борьбе с коррупцией.*
- *Изучить возможность заключения пактов о добропорядочности в больших проектах, финансируемых государством.*
- *Распространить определение политического деятеля на граждан Грузии.*
- *Обеспечить получение и обнародование посредством государственного реестра информации о конечных фактических собственниках юридических лиц.*

## Сводная таблица

	Новые рекомендации	Предыдущие рекомендации	Новый рейтинг по предыдущей рекомендации			
			Полностью	В основном	Частично	Не выполнено
<b>Раздел I. Антикоррупционная политика</b>						
Антикоррупционные стратегия и план действий, исследования	+	1.3. Стратегия, план действий			+	
Участие общественности, повышение информированности и обучение общественности	+	1.4.-1.5. Участие общественности		+		
Координирующие органы	+	1.6.1. Координирующие органы			+	
<b>Раздел II. Криминализация коррупции</b>						
Составы преступлений и их элементы	+	2.1.-2.2. Ответственность юридических лиц			+	
Определение государственного должностного лица	-	2.3. Определение государственного должностного лица	+			
Санкции	+	2.4. Санкции				+
Международное сотрудничество, взаимная правовая помощь	Предыдущая рекомендация в силе	2.7. Взаимная правовая помощь		+		
Применение, процедура, специализированные правоохранительные органы	+	2.8. Гибкие граничные сроки		+		
	+	1.6.2. Служба государственного обвинения	+			
	-	1.6.3. Межведомственное сотрудничество	+			
<b>Раздел III. Предупреждение коррупции</b>						
Добропорядочность на государственной службе	Предыдущая рекомендация в силе	3.2.-3.3. Добропорядочность на государственной службе			+	
Государственный финансовый контроль и аудит	+	3.4. Государственный финансовый контроль и аудит		+		
Государственные закупки	+	3.5. Государственные закупки		+		
Доступ к информации	+	3.6. Доступ к информации		+		
Политическая коррупция	+	3.7. Финансирование партий		+		
Добропорядочность судебной власти	+	3.8. Добропорядочность судебной власти			+	
Частный сектор	+	3.9. Частный сектор			+	



## Приложение

### Статистика по расследованию, уголовному преследованию, судебному рассмотрению коррупционных преступлений и наказанию за них (2010-2012 гг.)

Таблица 1. Расследование, уголовное преследование и судебное рассмотрение дел о коррупционных преступлениях

Статья УК <sup>1</sup>	2010				2011				2012			
	Расследование <sup>2</sup>	Уголовное преследование <sup>2</sup>	Передано в суд <sup>2</sup>	Вынесено обвинительных приговоров <sup>2</sup>	Расследование	Уголовное преследование	Передано в суд	Вынесено обвинительных приговоров	Расследование	Уголовное преследование	Передано в суд <sup>3</sup>	Вынесено обвинительных приговоров
164 <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	0	0	0	48	9	9	1
182	336	257	261	88	276	303	372	134	245	232	318	67
192	41	89	46	24	41	110	117	111	22	30	46	3
194	22	29	32	12	58	143	128	124	93	91	170	66
194 <sup>1</sup>	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0
220	-	-	-	18	20	28	28	24	12	14	10	10
221	-	-	-	43	20	35	38	26	17	15	25	19
332	128	91	87	79	77	67	75	55	115	47	86	27
333	85	15	15	16	127	25	29	21	165	34	10	10
337	-	-	-	3	0	0	1	0	0	3	1	1
338	146	149	138	137	63	69	73	65	20	41	80	50
339	43	87	77	61	28	37	55	51	7	17	31	21
339 <sup>1</sup>	7	3	5	6	10	10	5	4	1	2	16	4
340	1	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0
341	72	69	68	45	37	73	68	65	13	13	15	8

Примечание:

<sup>1</sup> Статистические данные предоставлены по следующим статьям Уголовного кодекса Грузии: Статья 164<sup>1</sup> - покупка голосов, статья 182 - присвоение или растрата Статья 192 - незаконная предпринимательская деятельность; Статья 194 - отмывание денег Статья 194<sup>1</sup> - использование, приобретение, хранение или реализация имущества, приобретенного в результате отмывания денег, статья 220 - превышение должностных полномочий (в коммерческом секторе); статья 221 - коммерческий подкуп; статьи 332 - злоупотребление должностными полномочиями, Статья 333 - превышение должностных полномочий; Article 337 – незаконное участие в предпринимательской деятельности; Статья 338 - пассивное взяточничество; Статья 339 - активное взяточничество; 339<sup>1</sup> - торговля влиянием, статья 340 - незаконное получение подарков, Статья 341 - фальсификация в обслуживании

<sup>2</sup> кол-во лиц.

<sup>3</sup> Данные с января по сентябрь 2012 г.

Таблица 2. Санкции, которые накладывались за коррупционные преступления в судах первой инстанции (2010 г.)

Статья УК	Обвинительный приговор		Санкции							
			Заключение		Штраф		Средняя сумма штрафа	Штраф как доп.мера		Средняя сумма штрафа
	дел	лиц	дел	лиц	дел	лиц	GEL	дел	лиц	GEL
<b>221</b>	28	43	14	16				26	40	30100
<b>332</b>	53	79	18	27	2	5	3600	46	67	10719
<b>333</b>	14	16	7	8	2	2	50500	10	12	7083
<b>338</b>	92	137	82	120				67	100	23709
<b>339</b>	33	61	10	22	12	13	25692	18	39	13897
<b>339.1</b>	3	6	2	4	1	1	30000	1	2	12500
<b>182 (2,d)</b>	69	88	31	38				55	68	5685
<b>192</b>	13	24	4	15				13	23	12000
<b>194</b>	9	12	8	10				7	10	49707
<b>220</b>	9	18	2	2				8	17	26286
<b>337</b>	3	3	2	2				3	3	30000
<b>341</b>	29	45	5	8				25	37	17108

Таблица 3. Санкции, которые накладывались за коррупционные преступления в судах первой инстанции (2011 г.)

Статья УК	Обвинительный приговор		Санкции							
			Заключение		Штраф		Средняя сумма штрафа	Штраф как доп.мера		Средняя сумма штрафа
	дел	лиц	дел	лиц	дел	лиц	GEL	дел	лиц	GEL
<b>221</b>	12	26	5	9				12	26	9192
<b>332</b>	37	55	16	25	1	1	1000	30	46	8565
<b>333</b>	15	21	7	10	2	3	2000	9	12	7500
<b>338</b>	66	85	53	71	1	1	2500	57	72	32507
<b>339</b>	23	51	11	17		1	2000	15	40	16806
<b>339.1</b>	4	4	3	3				3	3	35000
<b>182 (2,d)</b>	84	134	35	61				43	67	11810
<b>192</b>	53	111	15	34	1	1	1000	45	92	15649
<b>194</b>	74	124	23	40				65	112	127103
<b>220</b>	18	24	3	3	2	4	3003500	16	18	29789
<b>337</b>										
<b>341</b>	39	65	6	8	2	4	2250	35	59	22610

Таблица 4. Санкции, которые накладывались за коррупционные преступления в судах первой инстанции (2012 г.)

Статья УК	Обвинительный приговор		Санкции							
			Заключение		Штраф		Средняя сумма штрафа	Штраф как доп.мера		Средняя сумма штрафа
	дел	лиц	дел	лиц	дел	лиц	GEL	дел	лиц	GEL
<b>164<sup>1</sup></b>	1	1				1	20000			20000
<b>221</b>	13	19	4	5	2	2	6000	9	15	283267
<b>332</b>	18	27	6	7				13	22	4727
<b>333</b>	8	10	3	3				6	8	6250
<b>338</b>	35	50	27	37				25	36	13583
<b>339</b>	9	21	3	4	1	1	15000	6	15	45467
<b>339.1</b>	3	4	1	1				2	3	57667
<b>182 (2,d)</b>	45	67	15	26	2	4	2300	37	56	9491
<b>192</b>	1	3						1	3	2000
<b>194</b>	52	66	12	18	1	1	10500	38	50	85360
<b>220</b>	5	10	1	2	1	3	33333	4	7	18571
<b>337</b>	1	1						1	1	5000
<b>341</b>	8	8	2	2	1	1	2000	5	5	4200



Таблица 5. Количество осужденных за коррупционные преступления в судах первой инстанции (лишение свободы по приговору, сроки; 2010)

Статья УК	Лишение свободы по приговору																			Средний срок	
	Лишение свободы	Менее 1 года	1 год	2 года	3 года	4 года	5 лет	6 лет	7 лет	8 лет	9 лет	10 лет	12 лет	13 лет	14 лет	15 лет	18 лет	20 лет	22 года		24 года
221	16	6	5	2	3																1 года 4 месяца
332	27	11	1	9	3			3													1 года 11 месяцев
333	8	2	1	1	1			1	1				1								4 года 3 месяца
338	120	14	11	34	17	19	2	4	5	4	5			2	3						3 года 7 месяцев
339	22	9	3	1			4		1	1	1	1	1								3 года 5 месяцев
339.1	4	1				2					1										4 года 5 месяцев
182-(2,d)	38	8	12	3		6	1	3	1	1	1	2									3 года
192	15	1	5	8	1																1 года 8 месяцев
194	10	1	1	1							2				1	1	1	1	1		12 лет 1 месяц
220	2			1				1													4 года 3 месяца
337	2			2																	2 года
341	8	3	2	1	2																1 года 5 месяцев

Таблица 6. Количество осужденных за коррупционные преступления в судах первой инстанции (лишение свободы по приговору, сроки; 2011)

Статья УК	Лишение свободы по приговору																		Средний срок	
	Лишение свободы	Менее 1 года	1 год	2 года	3 года	4 года	5 лет	6 лет	7 лет	8 лет	9 лет	10 лет	12 лет	13 лет	14 лет	15 лет	18 лет	20 лет		22 года
221	9	3	2	2		2														1 год 9 месяцев
332	25	11	2	3	5	1	1	1						1						2 года 3 месяца
333	10	2	3	5																1 года 5 месяцев
338	71	5	11	17	15	7	1	1	1	6	4		2	1						3 года 8 месяцев
339	17	3	4	2	1		3		2		2									3 года 6 месяцев
339.1	3		1	1		1														2 года 4 месяца
182-(2,d)	61	35	5	5	3	1	3	5	2		1						1			1 год 2 месяца
192	34	7	5	6	2	4	5	2	2	1										3 года
194	40	9	7	3	1	2		1			3	3	1	2	4	2		1	1	6 лет 1 месяц
220	3	1		1		1														2 года 2 месяца
341	8	1	2	2			2	1												2 года 10 месяцев

Таблица 7. Количество осужденных за коррупционные преступления в судах первой инстанции (лишение свободы по приговору, сроки; 2012)

Статья УК	Лишение свободы по приговору														Средний срок
	Лишение свободы	Менее 1 года	1 год	2 года	3 года	4 года	6 лет	7 лет	8 лет	9 лет	10 лет	12 лет	13 лет	14 лет	
221	5	3	1	1											11 месяцев
332	7	2	1	1	1	1	1								2 года 5 месяцев
333	3	2	1												8 месяцев
338	37	1	6	9	9	3		3	1	2		1	1	1	4 года
339	4	2	1							1					2 года 9 месяцев
339.1	1					1									4 года
182 (2,d)	26	9	13				4								1 год 7 месяцев
194	18	8		1					1	1	1	5	1		5 лет 7 месяцев
220	2	1			1										1 год 9 месяцев
341	2	1		1											1 год 3 месяца