

Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии

Антикоррупционные реформы в Грузии

4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СЕТЬ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Антикоррупционные реформы в ГРУЗИИ

Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана
действий по борьбе против коррупции

2016

Перевод с английского языка



Об ОЭСР

ОЭСР является форумом, в рамках которого правительства сравнивают эффективность своей политики в разных сферах, делятся опытом, определяют хорошую практику с учетом новых вызовов, и поощряют принятие решений и рекомендаций, направленных на обеспечение лучшей политики для лучшей жизни граждан своих стран. Миссия ОЭСР – поощрять политику, нацеленную на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире. Больше информации на www.oecd.org.

О Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению коррупции и борьбе с ней. Сеть является региональной площадкой для содействия антикоррупционной деятельности, обмена информацией, разработки передовых практик и координации донорской помощи при помощи региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции является частью Сети.

Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/.

О Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции

Стамбульский план действий по борьбе против коррупции (далее – СПД) – это субрегиональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции против коррупции ООН, других международных стандартов и хорошей практики.

Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/.

Этот отчет был утвержден на пленарном заседании Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии 15 сентября 2016 г. в штаб квартире ОЭСР в Париже.

Этот отчет публикуется под руководством Генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в нем мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран-членов ОЭСР.

Настоящий документ и содержащиеся в нем карты приводятся без ущерба для статуса или суверенности какой-либо территории, делимитации международных границ и территориальных образований или же к названию какой бы то ни было территории, города или местности.

Содержание

Сокращения	5
Резюме	6
Сводная Таблица Рейтингов Степени Выполнения Рекомендаций	12
Введение	13
Глава 1. Антикоррупционная политика	15
1.1. Основные антикоррупционные реформы и тенденции в сфере коррупции	15
1.2. Результаты реализации антикоррупционной политики	20
1.3. Антикоррупционное просвещение и информирование общества.....	26
1.4. Органы по предупреждению коррупции и координации антикоррупционной деятельности... ..	28
Глава 2. Предотвращение коррупции	32
2.1. Добропорядочность на государственной службе.....	32
2.2. Добропорядочность политических государственных должностных лиц	45
2.3. Добропорядочность в судебной власти и службе государственного обвинения.....	47
Судебная власть	47
Служба публичного обвинения	68
2.4. Подотчетность и прозрачность в публичной администрации	87
2.5. Добропорядочность в государственных закупках	97
2.6. Добропорядочность бизнеса	108
Глава 3. Установление уголовной ответственности за коррупцию	114
3.1. Уголовное законодательство против коррупции	114
3.2. Процедуры расследования и судебного преследования коррупционных преступлений.....	129
3.3. Применение норм права к коррупционным преступлениям.....	140
3.4. Антикоррупционные органы в системе уголовного правосудия	148
Глава 4. Предотвращение и преследование коррупции в отдельном секторе – закупки для инфраструктурных проектов	153
Приложение. Рекомендации Грузии в рамках четвертого Раунда мониторинга	161
Рисунки	
Рисунок 1. Грузия в Индексе верховенства права 2015 г.	16
Рисунок 2. Грузия в Индексе верховенства права 2015 г. по отдельным показателям	16
Рисунок 3. Страны СПД, ЕС и ОЭСР в Индексе восприятия коррупции Transparency International (2015, баллы).....	17
Рисунок 4. Страны СПД в Индексе восприятия коррупции Transparency International (ИБК, баллы)	18
Рисунок 5. Грузия в Индексе добропорядочности в публичном секторе, 2016 г.....	20
Рисунок 6. Организационная структура службы публичного обвинения Грузии	69
Рисунок 7. Грузия в Индексе открытости бюджета 2015 г.: Рейтинг прозрачности и Рейтинг общественного участия.....	93
Рисунок 8. Статистика по аресту и конфискации активов в уголовных делах о коррупции и отмывании денег.....	124
Рисунок 9. Источники финансирования инфраструктурных проектов.....	156
Рисунок 10. Сумма средств, израсходованных на инфраструктурные проекты	158

Таблицы

Таблица 1. Сводная таблица рейтингов степени выполнения рекомендаций предыдущего раунда мониторинга.....	12
Таблица 2. Восприятие коррупции по институциям, процент респондентов, которые считают, что эта институция коррумпирована или очень коррумпирована.....	17
Таблица 3. Показатели эффективности государственного управления в странах мира: борьба с коррупцией и верховенство права	19
Таблица 4. Статистика увольнений судей.....	64
Таблица 5. Валовой годовой оклад судей общих судов Грузии	64
Таблица 6. Обучающие мероприятия для работников прокуратуры по вопросам антикоррупционных ограничений и этики	81
Таблица 7. Размеры окладов прокуроров.....	82
Таблица 8. Увольнение и привлечение к дисциплинарной ответственности прокуроров.....	84
Таблица 9. Рейтинг Грузии в Индексе развития электронного правительства ООН и Индексе электронного участия.....	94
Таблица 10. Статистические данные об общей сумме (лари) и количестве государственных закупок в 2013-2015 гг.	98
Таблица 11. Статистические данные о работе Совета по разрешению споров.....	104
Таблица 12. Статистика отстранений от закупок.....	106
Таблица 13. Количество уголовных дел, связанных с коррупцией, в секторе государственных закупок.....	106
Таблица 14. Рейтинги Грузии в индексах управления и ведения бизнеса.....	108
Таблица 15. Источники инициирования расследований коррупционных преступлений, 2014 г.....	129
Таблица 16. Статистика расследований, инициированных на основе отчетов СФМ, и результаты таких расследований	130
Таблица 17. Статистика расследований и судебных преследований по делам, связанным с отмыванием денег, в которых коррупционное преступление было предикатным правонарушением (за период 2013-2015 гг.)	130
Таблица 18. Количество подсудимых, заключивших сделки о признании вины, в делах, связанных с коррупцией.....	136
Таблица 19. Статистика оказания взаимной правовой помощи по коррупционным делам.....	139
Таблица 20. Статистика по расследованию, уголовному преследованию, судебному рассмотрению коррупционных преступлений и наказанию за них (2013-2015 гг.)	140
Таблица 21. Статистика санкций, которые налагались за коррупционные преступления в 2013 г.	141
Таблица 22. Статистика санкций, которые налагались за коррупционные преступления в 2014 г.	142
Таблица 23. Статистика санкций, которые налагались за коррупционные преступления в 2015 г.	143
Таблица 24. Количество осужденных высокопоставленных должностных лиц (2013-2014 гг.).....	144
Таблица 25. Примеры дел, расследованных Агентством (Департаментом) по борьбе с коррупцией Службы государственной безопасности	145

Вставки

Вставка 1. Пример из практики расследования преступления, связанного с коррупцией, с использованием взаимной правовой помощи.....	138
---	-----

СОКРАЩЕНИЯ

АГЗ	Агентство государственных закупок
АКС	Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии
АМЮГ	Ассоциация молодых юристов Грузии
АС	Антикоррупционный совет
БГС	Бюро государственной службы
ВСЮГ	Высший совет юстиции Грузии
ВТО	Всемирная торговая организация
ВШЮ	Высшая школа юстиции
ГРЕКО	Группа государств Совета Европы против коррупции
ГЧП	государственно-частное партнерство
ЕС	Европейский Союз
ЗГЗ	Закон о государственных закупках
ИРСИ	Институт развития свободы информации
МФК	Международная финансовая корпорация
НПО	неправительственная организация
ОБСЕ	Организация безопасности и сотрудничества в Европе
ОБСЕ/БДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАСЕ	Парламентская Ассамблея Совета Европы
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СГБ	Служба государственной безопасности
СМИ	средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе против коррупции
СРС	Совет по разрешению споров
СФМ	Служба финансового мониторинга
УК	Уголовный кодекс
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УПК	Уголовный процессуальный кодекс
ФМР	Фонд муниципального развития
ЮЛПП	юридическое лицо публичного права
NDI	Национальный демократический институт
USAID	Агентство США по международному развитию

РЕЗЮМЕ

За последние десять лет Грузия добилась значительного прогресса в деле борьбы с коррупцией. Этот успех стал возможным во многом благодаря эффективной правоохранительной деятельности и упрощению административных процедур, что позволило искоренить мелкую коррупцию в публичной администрации. Теперь, когда были решены самые простые задачи, Грузия находится на следующем этапе борьбы против коррупции и, как многие другие страны, возможно, столкнулась с новой проблемой, связанной с коррупцией в верхних эшелонах власти и сложными коррупционными схемами. Грузия располагает всеми возможностями для решения этой проблемы, однако для того чтобы добиться успеха, ей следует не успокаиваться на достигнутом, а быть изобретательным и активным борцом с коррупцией, каким она всегда и была.

Антикоррупционная политика

Новая стратегия борьбы с коррупцией и ее план действий были разработаны на основе оценки результатов предыдущей политики, учитывали многочисленные отчеты и исследования в сфере коррупции, а также предусматривали широкие публичные консультации. Стратегия представляет собой тщательно продуманный документ антикоррупционной политики, в котором излагаются четкие цели и задачи. В плане действий указаны конкретные действия, графики их реализации, ответственные органы и бюджет. Дальнейшая доработка бюджетных смет и обеспечение целевого распределения средств для реализации плана позволят усовершенствовать его в будущем. Государственным учреждениям необходимо приложить дополнительные усилия для проведения внутренних оценок коррупционных рисков, разработки планов действий и внедрения механизмов для эффективного осуществления антикоррупционных реформ на секторальном уровне. Необходимо разработать индивидуальный подход для борьбы с коррупцией на уровне местного самоуправления.

Правительство активно использовало отчеты неправительственных организаций и международных партнеров для разработки антикоррупционной политики, однако оно не заказало проведения своих собственных исследований для выявления коррупционных рисков и определения исходных уровней, которые позволили бы оценивать прогресс с течением времени. Принятие новой методологии мониторинга и оценки является важным достижением; в дальнейшем, будет важно разработать индикаторы оценки влияния. Гражданское общество внесло важный вклад в формирование антикоррупционной политики и играло важную роль в процессе ее мониторинга.

Мероприятия по антикоррупционному просвещению и информированию общества были включены в новую стратегию борьбы с коррупцией и план действий в соответствии с рекомендацией. Однако лишь некоторые мероприятия были реализованы. Важно завершить подготовку стратегии связей с общественностью без дальнейшей задержки и обеспечить финансирование ее реализации.

Антикоррупционный совет формирует прочную коалицию против коррупции в Грузии. Его мандат ограничивается координацией политики, однако в рамках этого мандата он доказал свою эффективность в качестве механизма разработки и мониторинга антикоррупционной политики. Приглашение местных органов самоуправления принять участие в работе АС еще больше усилит его роль. У секретариата АС отсутствует достаточное финансовое обеспечение, в том числе для развития персонала и реализации его заданий согласно планов антикоррупционных действий. Со времени предыдущего раунда мониторинга АС и его секретариат практически ничего не сделали для повышения наглядности своей деятельности.

Предотвращение коррупции

Концептуальное направление **реформы государственной службы** было определено в соответствии с принципами беспристрастности, законности и политической нейтральности. Новый Закон о публичной службе устанавливает основополагающие организационные и правовые рамки для осуществления реформ, и усиливает потенциал Бюро государственной службы. Однако для претворения в жизнь нового Закона о государственной службе еще предстоит разработать такие законы, как законы о юридических лицах публичного права и об оплате труда, а потенциал Бюро государственной службы и отделов кадров в министерствах и ведомствах должен быть укреплен. Отсутствует четкое распределение обязанностей по обеспечению добропорядочности на центральном уровне и в структурах министерств и государственных органов, и ведущая роль руководителей учреждений лишь декларируется, но все еще не поддерживается действующим внутренним механизмом.

Предусмотренных в новом Законе о публичной службе механизмов разграничения политической и профессиональной государственной службы недостаточно для защиты профессиональных государственных служащих от ненадлежащего политического влияния со стороны политических назначенцев на практике. Еще большую обеспокоенность вызывает влияние могущественных представителей частного сектора на работу государственных органов. Такая ситуация представляет угрозу «приватизации» государства и должна быть немедленно устранена.

Новый Закон о публичной службе предусматривает достаточные условия для применения процедуры приема на работу и продвижения по службе государственных служащих на основе профессиональных достоинств. Полномочия Бюро государственной службы были усилены для обеспечения функций надзора, однако его роль и статус по отношению к отраслевым министерствам можно еще больше усилить. Потенциал отраслевых министерств и прочих государственных органов, необходимый для применения на практике принципов, основанных на профессиональных достоинствах, является недостаточным. Детальная процедура, касающаяся системы оплаты труда, будет регламентироваться отдельным новым законом об оплате труда на государственной службе, который еще предстоит принять.

Закон о несовместимости интересов и коррупции на публичной службе вступил в силу, однако контроль за его исполнением практически отсутствует. Отделы внутреннего аудита обязаны контролировать его исполнение, однако анализ эффективности их работы не проводился. Бюро государственной службы провело тренинги по вопросам конфликта интересов, однако не играет центральной роли в предоставлении руководящих указаний и/или осуществлении превентивных мер. Не все должности, сопряженные с повышенными коррупционными рисками, охватываются Законом о несовместимости интересов. Внедрение системы проверки деклараций об имуществе является позитивным шагом вперед. Важно осуществлять сбор и анализ данных о функционировании механизма проверки деклараций и его воздействии на уровень распространенности конфликтов интересов. Со времени последнего раунда мониторинга Грузии дополнительно усовершенствовала свое законодательство, касающееся защиты обличителей. БГС подготовило справочное руководство, организовало тренинги и создало веб-сайт для подачи сообщений о фактах коррупции. В результате этих усилий были получены первые сообщения от обличителей. Тем самым было положено хорошее начало, однако многое еще предстоит сделать, чтобы популяризировать и усовершенствовать систему.

Проблема добропорядочности членов парламента и прочих **политических должностных лиц** в Грузии вызывает обеспокоенность. Среди общественности превалирует широкое и устойчивое мнение о высоком уровне коррупции среди политиков. Отсутствуют какие-либо конкретные правила обеспечения добропорядочности для членов парламента или членов правительства, а

контроль за соблюдением общих правил, касающихся конфликтов интересов и обеспечения добропорядочности, которые распространяются на этих лиц, не осуществляется надлежащим образом, их нарушение не влечет за собой каких-либо санкций.

Добропорядочность и независимость судей остаются в числе главных проблем в сфере развития демократического управления и верховенства права в Грузии. Задача достижения верного баланса между независимостью и подотчетностью судей является сложной, и Грузия все еще пытается решить ее. Новая правительственная коалиция, пришедшая к власти в 2012 г. (коалиция «Грузинская мечта»), обозначила реформы судебной системы и системы уголовного правосудия в качестве одной из своих приоритетных задач. В течение нескольких лет было завершено несколько волн реформ, и еще одна волна была начата. Эти реформы заслуживают похвалы и приближают грузинские законы и практику к международным стандартам. Они уже способствовали улучшению статистики относительно числа административных решений, отмененных в апелляционном порядке, количества обвинительных приговоров и одобренных сделок о признании вины. Процедуры судебного производства также стали более открытыми, поскольку средствам массовой информации и прочим лицам разрешили вести запись судебных слушаний. В то же время осуществляемые реформы пока еще не позволили достичь необратимых изменений с точки зрения обеспечения добропорядочности и независимости судебной власти. Все еще сохраняется ряд структурных недостатков, которые следует устранить (среди них: гарантированный срок пребывания в должности судьи, прозрачность и добропорядочность Высшего совета юстиции, делегирование на уровень подзаконных актов слишком большого количества важных процедур, связанных с отбором, назначением, продвижением, переводом и увольнением судей, назначение руководителей судов и распределение дел среди судей).

В прошлых оценках, в качестве главной проблемы, вызывавшей беспокойство, относительно добропорядочности и независимости **службы публичного обвинения**, называлась необходимость изолирования Главного прокурора от возможного политического вмешательства, а также обеспечение независимости и профессионализма прокуроров на более низкой ступени должностной иерархии. В отчете отмечается, что недавние реформы законодательства о прокуратуре и процедуры, объявленные Главным прокурором, представляются достаточно просчитанными, чтобы устранить многие опасения по поводу политического вмешательства и справедливых и эффективных процедур самоуправления. Группа мониторинга, однако, обеспокоена ограниченной ролью органа самоуправления прокуратуры, а именно Прокурорского совета, который был создан в соответствии с недавними поправками. Совет имеет ограниченные полномочия, тогда как недавно созданный Консультативный совет играет важную роль в вопросах продвижения, привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения прокуроров. Главный прокурор принимает решение в отношении состава Консультативного совета, который может быть изменен в любой момент. Консультативный совет является не самостоятельным органом, а лишь органом, предоставляющим консультации Главному прокурору. Такая система может негативно повлиять на независимость отдельных прокуроров и привести к концентрации чрезмерных полномочий в руках Главного прокурора. Кроме того, хотя Главный прокурор имеет гарантированный срок пребывания в должности, он все-таки назначается при решающем участии слишком большого количества политических органов (министра юстиции, правительства, парламента). Хотя порядок первоначального приема на работу прокуроров основан на конкурсном отборе кандидатов на стажировку, для продвижения прокуроров по службе не используются критерии, основанные на личных и профессиональных качествах. Порядок привлечения прокуроров к ответственности и их увольнения должен детально регулироваться в законе, а не в подзаконных актах.

В Грузии действуют базовые положения о **доступе к информации**, однако отсутствует современный самостоятельный закон о праве на информацию. Не создан специализированный надзорный орган, который бы обеспечивал применение соответствующих положений закона на

практике. Это, наряду с отсутствием достаточного количества программ просвещения и повышения осведомленности, негативно влияет на возможность реализации права на информацию, уровень доступности которой в Грузии остается низким. Усилия правительства по разработке проекта нового Закона «О свободе информации» и содержание этого законопроекта являются весьма похвальными, однако, с сожалением следует отметить, что после двух лет работы над проектом закона он так и не был представлен в парламент. Внедрение системы инициативного опубликования информации можно считать важным элементом реформы. Однако ее применение является неравномерным, и многие государственные органы не соблюдают установленных стандартов. Грузия запустила в действие портал открытых данных, однако не имеет всесторонней нормативно-правовой базы для создания инфраструктуры открытых данных и обеспечения того, чтобы государственные органы публиковали и регулярно обновляли наборы качественных данных в открытом формате и с открытой лицензией, позволяющей безвозмездное повторное использование данных. Грузия могла бы также извлечь пользу из участия в Инициативе прозрачности добывающей промышленности и Инициативе прозрачности в строительном секторе.

В сфере **публичных закупок**, в отчете отмечается, что Грузия достигла и сохраняет один из самых высоких уровней прозрачности и открытости публичных закупок в мире при помощи использования платформы электронных закупок полного цикла. Однако, существует ряд исключений и недостатков в закупочной системе, которые позволяют размещать контракты вне электронной платформы или через неконкурентные процедуры. Все еще высоким остается уровень использования прямых закупок. Кроме того, Закон о публичных закупках не разрешает обжаловать выбор метода закупок. Обязательное отстранение за связанные с коррупцией правонарушения компаний или ее руководства еще не было введено. Отчет также рекомендует Грузии включить закупки в секторе коммунальных услуг в Закон о государственных закупках или принять специальный закон для поощрения конкуренции и снижения уровня коррупции в этом секторе. Грузии также следует обеспечить публикацию данных о закупках в форматах открытых данных и усилить механизмы предотвращения конфликта интересов в публичных закупках.

В сотрудничестве с частным сектором правительство подготовило и включило в стратегию борьбы с коррупцией и ее план действий раздел, посвященный **добропорядочности бизнеса**, что является похвальным шагом. Однако не было проведено никакого исследования рисков в области добропорядочности бизнеса, не проводились тренинги для должностных лиц компаний и правительства по вопросам рисков в сфере добропорядочности бизнеса и мер их предотвращения. Полномочия бизнес-омбудсмена не распространяются на меры по борьбе с коррупцией, и не существует никакого государственного учреждения, ответственного за эту проблему. В то время как правительство приняло некоторые меры по усовершенствованию управления публичными предприятиями, не были предприняты никакие усилия по реализации мер обеспечения добропорядочности или борьбе с коррупцией в этих предприятиях. Также не были предприняты усилия по изучению возможности заключения пактов о добропорядочности в крупных проектах, финансируемых государством. Правила корпоративного управления, касающиеся раскрытия информации и ответственности членов правлений за меры по предотвращению коррупции, остаются нечеткими. Отсутствуют какие-либо требования или механизмы для раскрытия информации о конечных бенефициарных собственниках юридических лиц.

Установление уголовной ответственности за коррупцию

Грузия показала хорошие результаты в вопросе уголовного преследования коррупционных преступлений и отмывания денег, использования современных методов конфискации преступных доходов. В Грузии распространено мнение, что органам власти удалось эффективно ограничить коррупцию низкого уровня. В тоже время, считается, что коррупция среди местных должностных лиц не получила должного внимания, и существует восприятие, что недостаточно усилий

прилагается для борьбы с коррупцией высокого уровня. В отчете также упоминаются решения и отчеты некоторых международных организаций и должностных лиц относительно подозрений в политической мотивации некоторых уголовных преследований бывших правительственных чиновников; действующее правительство отвергает такие подозрения.

В отчете обсуждается вопрос широкого применения на практике преследования за преступления злоупотребления властью и превышения полномочий и то, что формулировка этих составов преступлений допускает широкое и нечеткое толкование при открытии уголовного производства. Как и ранее, относительно высокая санкция за основной состав пассивного взяточничества компенсируется широким использованием соглашений о признании вины. В предыдущих отчетах отмечалось беспокойство по поводу злоупотребления процедурой признания вины, но была проведена существенная реформа для устранения этих проблем.

Грузия была лидером в регионе в вопросе установления уголовной ответственности юридических лиц в своем законодательстве. Однако, практика применения такой ответственности практически отсутствует. Дополнительная проблема, которая была выявлена в этом раунде мониторинга, состоит в автономном характере корпоративной ответственности. Отчет находит проблематичным то, что компания будет освобождена от ответственности при определенных обстоятельствах, которые исключают вину или преступность деяния физического лица, которое совершило преступление. Как и в случае с корпоративной ответственностью, отсутствие дел о расследовании подкупа иностранных должностных лиц свидетельствует о необходимости дальнейшего обучения и повышения информированности об этом преступлении. Грузия создала несколько специализированных подразделений для расследования и уголовного преследования коррупции, что похвально. Однако, по мнению экспертов, размещение антикоррупционного агентства в Службе безопасности является сомнительным. Также высказывается озабоченность тем, что и расследование, и уголовное преследование сосредоточены в службе публичного обвинения. Размещение в одном ведомстве следователей и прокуроров может подорвать сдержки и противовесы при осуществлении полномочий, которые должны существовать как гарантия против ненадлежащим образом мотивированных расследований и случаев бездействия, когда следовало бы осуществлять преследование. Также можно было бы усилить автономию антикоррупционного подразделения в рамках службы публичного обвинения.

Предотвращение и преследование коррупции в отдельном секторе – закупки для инфраструктурных проектов

Государственные закупки для инфраструктурных проектов в Грузии регулируются общим Законом о государственных закупках. Существующая система электронных торгов хорошо охватывает традиционные контракты на осуществление планового техобслуживания, а также мелкомасштабные проекты по развитию инфраструктуры на основе стандартного разделения между проектированием и строительными работами. Эта система предусматривает весьма эффективные меры по снижению коррупционных рисков. В то же время относительно большая доля подрядных работ осуществляется либо на основе прямых контрактов, либо вне системы электронных закупок. Помимо традиционных контрактов, инфраструктурный сектор нуждается в использовании контрактов на проектирование и строительство «под ключ», когда условия контракта предусматривают исключительную ответственность подрядчиков и своевременное выполнение работ в рамках согласованной цены. Для таких контрактов необходимы процедуры, основанные на диалоге с представителями отрасли, что предполагает скорее соревнование идей и технологий, а не конкурс цен. К сожалению, Закон о государственных закупках прямо запрещает применение такого подхода.

Аналогичный конкурсный диалог необходим для концессионных проектов и проектов на основе государственно-частного партнерства (ГЧП) в инфраструктурном секторе. Действующий закон регламентирует эту процедуру в недостаточном объеме. Как результат, на практике определенная доля концессионных контрактов и контрактов на основе ГЧП присуждаются напрямую. Отсутствие прозрачности и конкуренции в этом процессе сопряжено с высокими коррупционными рисками.

Успех в реализации инфраструктурных проектов, а также в деле минимизации коррупционных рисков во многом зависит от условий контракта. Отсутствие объективных и сбалансированных типовых условий контракта обеспечивает широкое пространство для манипуляций с распределением прав и обязанностей сторон контракта. Это может создать благоприятную почву для ненадлежащей практики и фаворитизма – как при выборе подрядчика, так и на этапе реализации контракта. Необходимо комплексно пересмотреть условия контрактов и соответствующую систему контроля за исполнением контрактов, чтобы минимизировать риски превышения затрат и сроков реализации, которые снижают эффективность государственных расходов и создают возможности для коррупции.

СВОДНАЯ ТАБЛИЦА РЕЙТИНГОВ СТЕПЕНИ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Таблица 1. Сводная таблица рейтингов степени выполнения рекомендаций предыдущего раунда мониторинга

Рекомендация третьего раунда мониторинга	Рейтинг степени выполнения предыдущей рекомендации			
	Полностью выполнено	В основном выполнено	Частично выполнено	Не выполнено
1. Документы антикоррупционной политики и исследования	x			
2. Участие общественности, повышение информированности и обучение общественности			x	
3. Специализированные учреждения в сфере политики и координации усилий по борьбе с коррупцией			x	
4. Ответственность юридических лиц			x	
5. Санкции, сделки о признании вины		x		
2.7. Международное сотрудничество, ВПП	x			
6. Применение, толкование и процедуры				x
7. Специализированные правоохранительные органы		x		
3.2.-3.3. Добросовестность на государственной службе			x	
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит *	-	-	-	-
9. Государственные закупки			x	
10. Доступ к информации			x	
11. Финансирование партий *	-	-	-	-
12. Добросовестность судебной власти			x	
13. Добросовестность в частном секторе			x	
Итого	2	2	8	1

* Темы «Государственный финансовый контроль и аудит» и «Финансирование партий» не охвачены четвертым раундом мониторинга.

ВВЕДЕНИЕ

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (Стамбульский план действий или СПД) был одобрен в 2003 году. Он является главной субрегиональной инициативой Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии («Сеть» или АКС). 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

Грузия присоединилась к Стамбульскому плану действий в 2003 г. 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 степени выполнения Грузией этих рекомендаций, был принят в 2006 г. Второй отчет о результатах мониторинга был утвержден в 2010 г., а третий отчет – в сентябре 2013 г. Эти отчеты включали в себя обновленные рейтинги степени выполнения Грузией предыдущих рекомендаций, а также новые рекомендации. В период между раундами мониторинга Грузия на всех заседаниях СПД по вопросам мониторинга предоставляла обновленную информацию о действиях по реализации этих рекомендаций. Грузия также принимала активное участие и поддерживала другие мероприятия Сети. Все отчеты доступны на веб-сайте Сети ОЭСР по адресу: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm.

Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий был инициирован в 2016 г. в соответствии с методологией, принятой странами-членами Сети. Власти Грузии представили ответы на страновой вопросник в мае 2016 г. вместе с другими запрошенными материалами. Transparency International Грузия, Институт развития свободы информации, Центр обучения и мониторинга прав человека, проект USAID «Инициатива в поддержку эффективного управления в Грузии» также представили свои ответы на вопросники. Посещение страны состоялось в Тбилиси 21-24 июня 2016 года. После визита в страну власти Грузии по просьбе группы мониторинга предоставили некоторые дополнительные материалы.

Группа мониторинга осуществляла свою работу под руководством г-на Дмитра Котляра (консультанта секретариата Сети ОЭСР); в состав мониторинговой группы входили следующие эксперты:

- г-жа Мэри Батлер, прокурор, заместитель главы, Отдел международных связей, Уголовное подразделение, Департамент юстиции США (глава 2.3 – Публичное обвинение, глава 3);
- г-жа Татьяна Ковтун, эксперт по реформе государственной службы, Представительство ЕС в Украине, Украина (главы 2.1 – 2.2);
- г-н Яка Космач, аудитор, Счетная палата, Словения (глава 1);
- г-н Евгений Смирнов, помощник директора, советник по политическим вопросам, Департамент политики закупок, Европейский банк реконструкции и развития (глава 2.5, глава 4);
- г-н Давор Дубравица, судья, председатель Региональной инициативы по борьбе с коррупцией, Хорватия (Глава 2.3 – Судебная власть);
- г-жа Ольга Савран, менеджер Сети, секретариат ОЭСР (глава 1, главы 2.1 – 2.2, 2.6.).

Аналитический департамент Министерства юстиции Грузии выступал в качестве координатора мониторинга. Г-н Александр Барамидзе, заместитель Министра юстиции Грузии, и г-н Зураб Саникидзе, руководитель Аналитического департамента Министерства юстиции, были ответственными за мониторинг от имени Грузии.

В ходе визита в страну группа мониторинга провела 11 тематических сессий с представителями различных государственных органов Грузии, организованных национальным координатором. Секретариат ОЭСР организовал отдельные встречи с представителями гражданского общества, бизнеса и международных организаций. Transparency International Грузия провела и организовала встречи с представителями НПО и деловых кругов; Представительство ЕС в Грузии организовало и провело встречу с представителями международных организаций.

Группа мониторинга хотела бы выразить благодарность правительству Грузии за эффективное сотрудничество во время проведения мониторинга и, в частности, представителям Аналитического департамента Министерства юстиции Грузии. Группа мониторинга благодарит грузинские власти и представителей неправительственных организаций за открытые и конструктивные обсуждения, проведенные во время визита в страну, а также Представительство ЕС в Грузии, Transparency International Грузия, представительство USAID в Грузии за содействие в организации визита в страну.

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

В соответствии с методологией, принятой для четвертого раунда мониторинга, отчет включает в себя результаты углубленного изучения сектора государственных закупок для инфраструктурных проектов в Грузии. Этот сектор был выбран по результатам опроса представителей неправительственных организаций и грузинских властей. Группа мониторинга благодарит представителей НПО, международных организаций, бизнеса и правительства, принявших участие в опросе.

Отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий и Сети ОЭСР в Париже 15 сентября 2016 г. В нем содержатся следующие рейтинги степени выполнения рекомендаций третьего раунда мониторинга Грузии: **из 15 предыдущих рекомендаций Грузия не выполнила 1 рекомендацию, частично выполнила 8 рекомендаций, в основном выполнила 2 рекомендации и полностью выполнила 2 рекомендации. Не оценивалось выполнение двух рекомендаций предыдущего раунда, поскольку четвертый раунд мониторинга не затрагивает эти темы (государственный финансовый контроль и аудит; финансирование партий). Отчет о четвертом раунде мониторинга включает в себя 19 новых рекомендаций; 3 предыдущие рекомендации признаны остающимися в силе (полностью или частично).**

Отчет будет обнародован после заседания, в том числе по адресу: www.oecd.org/corruption/acn. Властям Грузии предложено обеспечить как можно более широкое распространение данного отчета и, в частности, его перевод на национальный язык. С целью представления и содействия имплементации результатов четвертого 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.

Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР осуществляется в рамках Рабочей программы АКС на 2016-2019 гг., финансовую поддержку которой предоставляют Латвия, Литва, Лихтенштейн, Словацкая Республика, и Соединенные Штаты Америки, Швейцария и Швеция.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

1.1. Основные антикоррупционные реформы и тенденции в сфере коррупции

За последние десять лет Грузия добилась значительного прогресса в деле борьбы с коррупцией. Этот успех стал возможным во многом благодаря эффективной правоохранительной деятельности и упрощению административных процедур, что позволило искоренить мелкую коррупцию в публичной администрации. Теперь, когда были решены самые простые задачи, Грузия находится на следующем этапе борьбы против коррупции и, как многие другие страны, возможно, столкнулась с новой проблемой, связанной с коррупцией в верхних эшелонах власти и сложными коррупционными преступлениями. Грузия располагает всеми возможностями для решения этой проблемы, однако для того чтобы добиться успеха, ей следует не успокаиваться на достигнутом, а быть изобретательным и активным борцом с коррупцией, каким она всегда и была.

Основные антикоррупционные реформы

Антикоррупционные реформы, осуществленные в Грузии за последние три года, опирались в большей мере на инициативы, начатые во время инициирования антикоррупционных реформ в стране. Например, был усилен Закон «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе», усовершенствована система декларирования имущества в электронной форме, введенная в действие в 2010 г., увеличилось число подателей деклараций, и начаты работы по разработке системы контроля и проверки деклараций. Кроме того, электронная система закупок, которая была внедрена в 2010 г., стала более прозрачной, и Агентство государственных закупок начало публиковать в Интернете информацию о контрактах на закупку, заключенных без конкурсного отбора. Сеть центров государственных услуг, созданная с целью упрощения процедур оказания услуг и сокращения возможностей для административной коррупции, была расширена по всей стране. Введены в действие новые общественные центры, и электронные услуги были внедрены еще несколькими учреждениями по предоставлению услуг, включая Министерство экономики и устойчивого развития и Министерство внутренних дел. В целях дальнейшего развития свободы информации в 2013 г. были приняты стандарты инициативного опубликования данных, в том числе на уровне муниципалитетов, и электронных запросов, и был создан портал открытых данных. Прозрачность финансов в политической деятельности была усилена благодаря реформированию избирательного кодекса и Закона «О политических объединениях граждан», и были расширены полномочия и мандат Службы государственного аудита, ответственной за мониторинг финансирования партий.

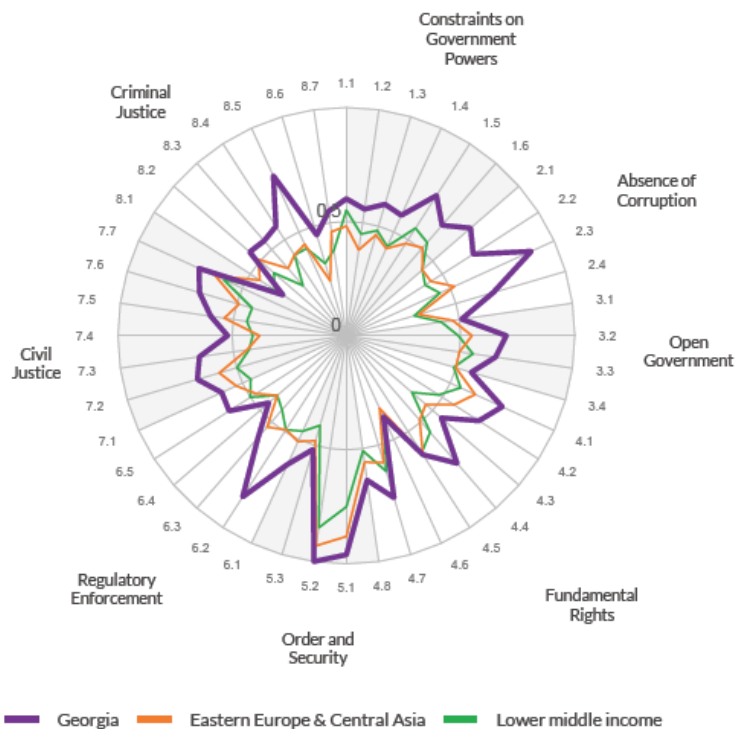
В дополнение к усовершенствованию уже имеющихся инструментов борьбы с коррупцией, грузинское правительство также инициировало коренную реформу государственной службы на основе принципа карьерной профессиональной службы – принципа, против которого решительно выступало предыдущее правительство. Было принято новое законодательство о защите обличителей. Грузия также приступила к осуществлению ряда важных реформ судебной системы и системы уголовного правосудия.

Эти положительные сдвиги способствовали принятию ЕС соглашения о либерализации визового режима и избранию Грузии в качестве сопредседателя Партнерства «Открытое правительство». Однако некоторые из новых законов и механизмов не вступили в силу на момент проведения мониторинга, поэтому представляется преждевременным оценивать их влияние на уровень коррупции в стране.

Тенденции в сфере коррупции

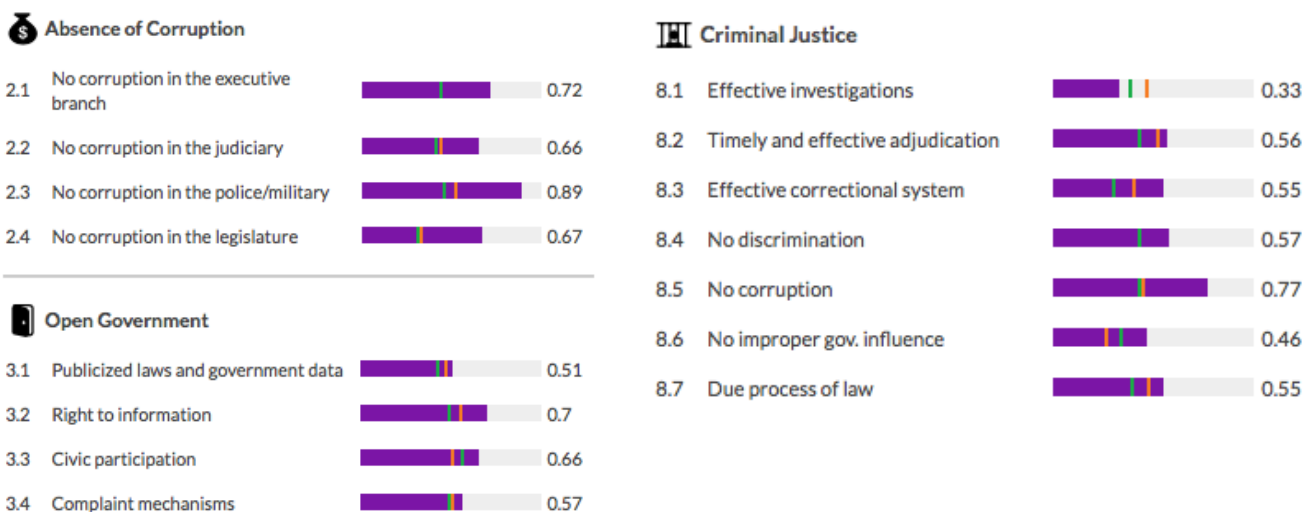
Грузия продолжает демонстрировать высокие результаты, согласно международным исследованиям коррупции. В Индексе верховенства права, опубликованном организацией «World Justice Project» в 2015 г., Грузия была названа ведущей страной в плане реализации принципа верховенства права в Восточной Европе и Центральной Азии и заняла 29-е место в мире по показателю «отсутствие коррупции».

Рисунок 1. Грузия в Индексе верховенства права 2015 г.



Источник: World Justice Project, 2015, Индекс верховенства права, <http://goo.gl/KqBbOc>.

Рисунок 2. Грузия в Индексе верховенства права 2015 г. по отдельным показателям



Источник: World Justice Project, 2015, Индекс верховенства права, <http://goo.gl/KqBbOc>.

Согласно Барометру мировой коррупции Transparency International за 2013 г., 34% респондентов считают, что коррупция не является проблемой в стране, а 22% ответили, что она является серьезной проблемой (один из самых низких показателей в регионе Восточной Европы и Центральной Азии). Лишь 4% респондентов дали взятку за последний год. См. дополнительные подробности в нижеследующей таблице.

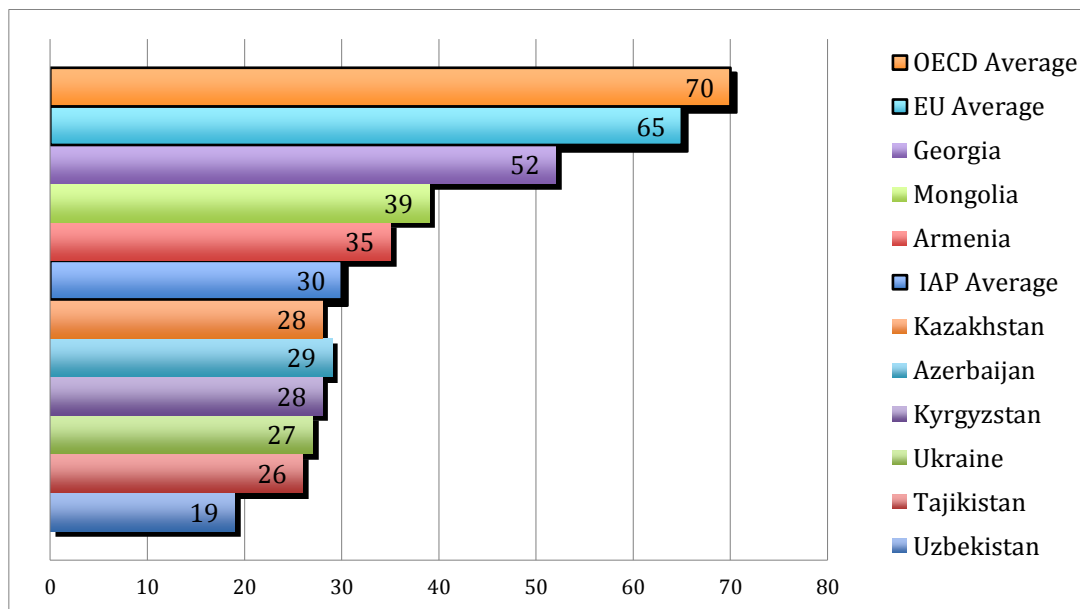
Таблица 2. Восприятие коррупции по институтам, процент респондентов, которые считают, что эта институция коррумпирована или очень коррумпирована

Институция	2010	2013
Политические партии	24	28
Парламент	22	34
Вооруженные силы	5	13
НПО	9	13
СМИ	16	42
Религиозные организации	3	8
Бизнес/частный сектор	15	28
Система образования	13	22
Судебная система	31	51
Сектор здравоохранения и медицинского обслуживания	-	32
Полиция	14	26
Публичные должностные лица/государственные служащие	24	26

Источник: Transparency International, Барометр мировой коррупции, <http://goo.gl/dJqNwx>.

В Индексе восприятия коррупции Transparency International среди всех стран-участниц Стамбульского плана действий только Грузия набрала более 50 баллов и по этому показателю опережает даже некоторые страны ЕС. См. ниже рейтинг Грузии в Индексе восприятия коррупции.

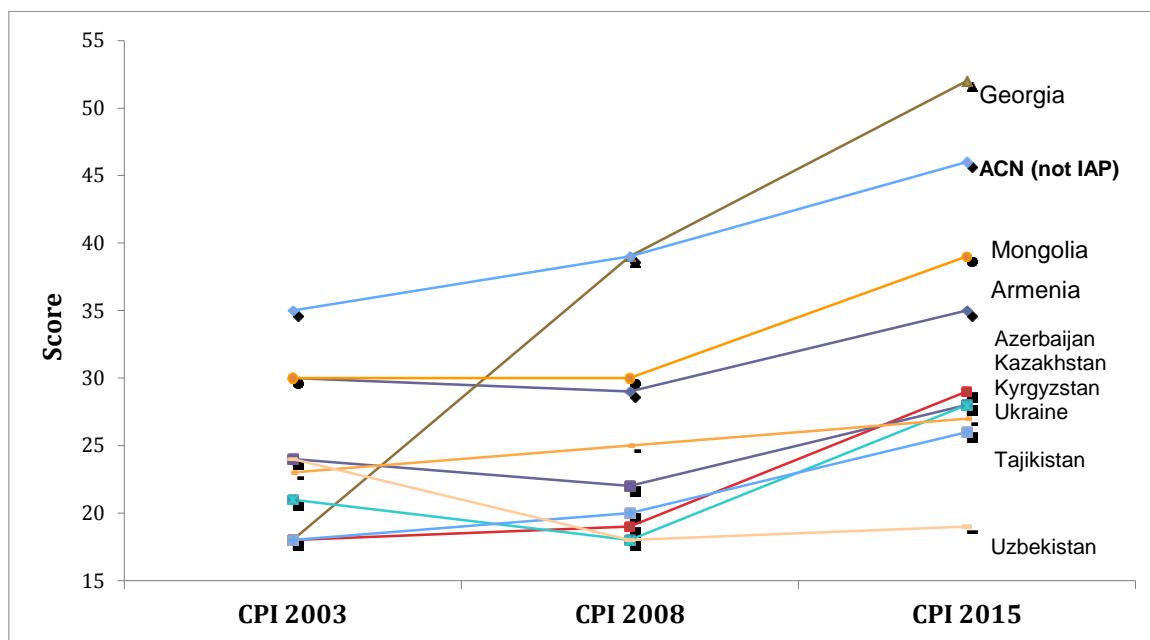
Рисунок 3. Страны СПД, ЕС и ОЭСР в Индексе восприятия коррупции Transparency International (2015, баллы)



Примечание: Чем выше балл, тем меньше уровень коррупции.

Источник: Transparency International, ИВК, <http://goo.gl/1Ag4HZ>.

Рисунок 4. Страны СПД в Индексе восприятия коррупции Transparency International (ИВК, баллы)



Примечание: Чем выше балл, тем меньше уровень коррупции.

«ACN (not IAP)» означает следующие страны: Албания, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Эстония, БЮРМ, Латвия, Литва, Молдова, Черногория, Румыния, Россия, Сербия, Словения.

Источник: Transparency International, ИВК, <http://goo.gl/1Ag4HZ>.

Transparency International Грузия, в своем докладе о национальной системе добропорядочности (НСД)¹ в 2015 г. подтвердила, что «в ряде опросов отражаются значительные улучшения, которые произошли в Грузии за последние десять лет в сфере борьбы с коррупцией, особенно в плане искоренения взяточничества в сфере государственных услуг». Однако в докладе указывается, что, несмотря на улучшения, достигнутые во многих секторах, существуют также сектора, в которых наблюдается стагнация или ухудшение: «Ряд государственных учреждений (судебные органы, избирательная комиссия, Служба государственного аудита) и негосударственных субъектов (средства массовой информации, гражданское общество) достигли значительного прогресса со времени последней оценки национальной системы добропорядочности Грузии, выполненной в 2011 г. Некоторые улучшения наблюдаются в законодательной власти, аппарате Народного защитника, политических партиях и в деловом секторе. Вместе с тем ситуация ухудшилась в органах исполнительной власти и правоохранительных органах, и никакого прогресса не наблюдается в сфере публичной администрации (где ситуация фактически ухудшилась)».

В докладе также высказываются новые опасения: «имеются определенные признаки, указывающие на то, что некоторые из более сложных типов коррупции остаются проблемой. Хотя практически никто не ставит под сомнение тот факт, что правительство добилось больших успехов в деле искоренения мелкой коррупции, некоторые респонденты считают, что в последние годы коррупция в Грузии изменила свою форму. Например, было высказано предположение о том, что в настоящее время возникла «система покровительства», при которой руководство страны «распределяет ресурсы так, чтобы заручиться лояльностью и поддержкой, которые ему необходимы, чтобы остаться у власти», и что существуют значительные возможности для «кумовства и инсайдерских сделок» из-за «концентрации власти в руках узкого круга связанных друг с другом лиц. Неоправданные исключения из правил открытых торгов создали коррупционные риски в системе

¹ Оценка национальной системы добропорядочности Грузии, Transparency International Грузия, 2015 г., доступно по адресу: <http://goo.gl/pQFn3n>.

государственных закупок, которая во всех иных отношениях является прозрачной. В исследовании, проведенном в 2013 г., был выявлен ряд случаев возможных «откатов» правящей партии перед парламентскими выборами 2012 г. от лиц, связанных с компаниями, которые получили государственные заказы без конкурсного отбора. Отсутствие прозрачности структуры собственности и слабое регулирование механизма «карусельной двери» также являются факторами, способствующими возникновению коррупционных рисков». Согласно докладу Всемирного банка «Показатели эффективности государственного управления в странах мира», в 2014 г. по показателю эффективности правительства Грузия заняла самое высокое место за последние 18 лет. В том же докладе по показателю борьбы с коррупцией, оценивающему восприятие масштабов, в котором властные полномочия осуществляются с целью извлечения личной выгоды, включая мелкую и крупную коррупцию, а также восприятие «приватизации» государства элитами и частными лицами, Грузия заняла 52 место из 215 стран (по сравнению с 2013 г. рейтинг Грузии улучшился на 11 пунктов). См. таблицу ниже.

Таблица 3. Показатели эффективности государственного управления в странах мира: борьба с коррупцией и верховенство права

Страна	Борьба с коррупцией *		Верховенство права*	
	2014	2009	2014	2009
Армения	40	33	44	41
Азербайджан	18	10	31	22
Грузия	75	52	64	49
Казахстан	26	21	34	33
Кыргызстан	12	6	16	6
Монголия	38	24	41	46
Таджикистан	14	10	15	11
Украина	15	16	23	24
Узбекистан	11	7	12	7
<i>Страны с высоким уровнем доходов: ОЭСР</i>	85	86	88	87
<i>Европа и Центральная Азия</i>	64	62	68	65







Примечание: процентиль указывает на процент стран мира, которые в рейтинге расположены ниже указанной страны, так что чем выше значение, тем выше балл за эффективность государственного управления

Источник: Показатели эффективности государственного управления в странах мира, Всемирный банк, <http://goo.gl/WA66JU>.

В новом Индексе добропорядочности государственной службы Грузия заняла 30 место среди 105 стран, включенных в рейтинг (и получила наивысший балл среди стран региона Восточной Европы и Центральной Азии).²

² Страны этого региона, включенные в индекс: Албания, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Казахстан, Кыргызстан, БЮР Македония, Россия, Сербия, Таджикистан, Турция, Украина.

Рисунок 5. Грузия в Индексе добропорядочности в публичном секторе, 2016 г.

Components		Component Score	World Rank	Regional Rank	Income Group Rank
Judicial Independence		5.88	36/105	1/12	4/27
Administrative Burden		9.44	8/105	3/12	1/27
Trade Openness		9	13/105	1/12	1/27
Budget Transparency		8.85	18/105	2/12	1/27
E-Citizenship		5.26	54/105	7/12	2/27
Freedom of the Press		5.56	52/105	2/12	7/27

Источник: Индекс добропорядочности в публичном секторе (Index of Public Integrity), 2016, Европейский исследовательский центр по борьбе с коррупцией и вопросам государственного строительства, <http://integrity-index.org>.

Для того чтобы правительство Грузии могло обеспечить развитие страны, свободной от коррупции, и оставаться ведущим в регионе реформатором и борцом с коррупцией, важно признать и понять возникающие риски и разработать эффективные меры борьбы со сложными и новыми типами коррупции.

1.2. Результаты реализации антикоррупционной политики

Рекомендация 1 третьего раунда мониторинга Грузии:

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

Документы антикоррупционной политики

После завершения предыдущего плана действий по борьбе с коррупцией на 2010-2013 гг., Антикоррупционный совет оценил результаты его реализации. Отчет об оценке был одобрен на заседании совета в феврале 2015 г. Отчет составлен на основе информации, предоставленной ответственными ведомствами, а также международных рекомендаций и опросов, исследовательских материалов неправительственных организаций. Отчет об оценке обеспечил необходимые данные для разработки новой антикоррупционной политики.

Новая Стратегия борьбы с коррупцией и План действий по борьбе с коррупцией в Грузии на 2015-2016 гг. были приняты Антикоррупционным советом 4 февраля 2015 г. после широких публичных консультаций и утверждены постановлением правительства 20 апреля 2015 г.

В Стратегии борьбы с коррупцией излагаются следующие основные цели: «разработать единую антикоррупционную политику для предотвращения коррупции и борьбы с ней; повысить уровень доверия общественности путем усиления прозрачности и подотчетности публичных учреждений; укреплять гражданское общество и создать прозрачную и подотчетную систему государственного управления». В ней также определяются ее задачи и устанавливается несколько принципов,

включая: применение комплексного подхода; акцент на снижение уровня коррупции и поощрение верховенства права; подотчетность и добропорядочность; применение подходов, основанных на фактических данных и ориентированных на конечный результат; и использование международного опыта. В стратегии разъясняется роль Антикоррупционного совета и его рабочей группы в процессе ее разработки и определяются основные элементы мониторинга. Наконец, стратегия включает в себя следующие стратегические приоритеты:

I. Предотвращение коррупции

1. Эффективная межведомственная координация деятельности по предотвращению 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 с целью предотвращения коррупции
5. Предотвращение коррупции в правоохранительных органах
6. Предотвращение коррупции в судебной власти
7. Обеспечение прозрачности и предотвращение 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
12. Предотвращение коррупции в оборонном секторе
13. Сокращение коррупционных рисков в регулирующих органах

III. Криминализация коррупции

IV. Международное сотрудничество

Для каждого из вышеперечисленных направлений в стратегии предусматриваются долгосрочные цели, оценка текущей ситуации и конкретные задачи.

С целью оказания поддержки в реализации стратегии Антикоррупционный совет подготовил план действий на 2015-2016 гг. Он представляет собой краткую таблицу, в которой для каждого стратегического направления указываются ожидаемые результаты, индикаторы и риски, а также конкретные виды деятельности, графики их осуществления, ответственные органы и партнеры и бюджет.

Бюджет, предусмотренный в плане действий, включает в себя несколько элементов: смета расходов из государственного бюджета, потребности в донорском финансировании и финансовый дефицит. Смета расходов указана для некоторых, но не всех видов деятельности, что можно объяснить тем, что некоторые виды деятельности не влекут за собой расходов, или тем, что их расходы, такие как затраты рабочего времени персонала и прочие текущие расходы ответственных органов, не оценивались. Кроме того, государственный бюджет не предусматривает отдельных ассигнований на реализацию стратегии и плана действий. Каждый орган, ответственный за реализацию конкретных мероприятий, должен финансировать их за счет своих собственных средств. В то же время в плане действий в качестве одного из наиболее распространенных рисков упоминается отсутствие финансовых и людских ресурсов. Опыт стран-членов Сети показывает, что для

эффективной реализации антикоррупционной политики необходимо, чтобы эта политика предусматривала свой собственный надлежащим образом оцененный и четко распределенный бюджет, и чтобы осуществлялся мониторинг ее реализации.³

Как отмечалось выше, стратегия содержит несколько разделов по таким секторам, как таможня, налогообложение, здравоохранение и социальное обеспечение и оборонный сектор; эти разделы были подготовлены с участием представителей этих секторов в Антикоррупционном совете. Однако, за небольшим исключением, отсутствуют внутренние оценки коррупционных рисков, а также антикоррупционные планы или институциональные механизмы борьбы с коррупцией внутри государственных органов. В то же время отсутствие сотрудничества является одним из рисков для реализации целей политики, о которых часто упоминается в плане действий. Несколько органов разработали внутренние планы действий. Например, признавая сложность институциональной структуры и в ответ на международные обязательства, Министерство обороны разработало собственный антикоррупционный план действий еще в 2014 году и создало специальный совет по борьбе с коррупцией⁴. Министерство регионального развития и инфраструктуры приступило к работе над отраслевой стратегией борьбы с коррупцией, и ее разработка предположительно завершится к концу 2016 г. в сотрудничестве с НПО «Институт развития свободы информации» и при финансовом содействии USAID. Министерство труда, социальной политики и здравоохранения также предприняло специальные усилия для разработки мер по предотвращению коррупции под эгидой Национальной антикоррупционной стратегии. Как показывает опыт стран-членов Сети, прочные механизмы реализации в структурах министерств и учреждений являются ключом к эффективному осуществлению антикоррупционных мер внутри секторов.⁵

Новая цель – «усиление роли органов местного самоуправления в разработке и реализации антикоррупционной политики» – была включена в национальную стратегию борьбы с коррупцией в 2016 г. Планы действий предусматривают «разработку механизмов сотрудничества между Антикоррупционным советом и органами местного самоуправления» и «включение особого раздела, посвященного органам местного самоуправления, в документы стратегии борьбы с коррупцией». Секретариат Антикоррупционного совета разработал концептуальный документ о механизме сотрудничества с органами местного самоуправления и начал сотрудничать с тремя пилотными муниципалитетами – Тбилиси, Рустави и Телави. Это очень своевременная инициатива, поскольку неправительственные организации и Служба государственного аудита признали коррупцию на местном уровне в качестве серьезной проблемы. Например, в аудиторском отчете, представленном в парламент в 2016 г., указываются злоупотребления государственными средствами на сумму около 1 млн. лари только в одном из 71 муниципалитета – муниципалитете Цалка. Опыт стран-членов Сети показывает, что коррупция на местном уровне имеет специфический характер и требует применения специфического подхода; поэтому представляется важным выявить конкретные риски и адаптировать решения с учетом местных особенностей, а также нарастить местный потенциал, необходимый для реализации таких решений, и привлекать органы местного самоуправления к работе в Антикоррупционном совете.

Выводы

Новая стратегия борьбы с коррупцией и ее план действий были разработаны на основе оценки результатов предыдущей политики; при этом учитывались многочисленные отчеты и исследования в сфере коррупции и проводились широкие публичные консультации.

³ Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: достижения и проблемы, 2013-2016 гг., www.oecd.org/corruption/ACN, 2016 г. (готовится к печати).

⁴ См. подробнее на веб-сайте Министерства обороны Грузии, <http://goo.gl/KGCv9h>.

⁵ ОЭСР (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: достижения и проблемы, 2013-2016 гг., на русском языке доступно по адресу <https://goo.gl/Z1MnSz>.

Стратегия представляет собой тщательно продуманный документ антикоррупционной политики, в котором излагаются четкие цели и задачи, практические принципы и вполне определенные направления деятельности. В плане действий указаны конкретные действия, графики их реализации, ответственные органы и бюджет. Дальнейшая доработка бюджетных смет и обеспечение целевого распределения средств для реализации плана позволят усовершенствовать его в будущем.

Акцент, который делается в стратегии и плане действий на некоторые секторы, является позитивным сдвигом. Тем не менее, государственным учреждениям необходимо приложить дополнительные усилия для проведения внутренних оценок коррупционных рисков, разработки планов действий и внедрения механизмов для содействия мобилизации политической воли и ресурсов, координации и мониторинга мер, необходимых для эффективного осуществления антикоррупционных реформ на секторальном уровне.

Недавнее включение в стратегию борьбы с коррупцией новой цели – «усиление роли органов местного самоуправления в разработке и реализации антикоррупционной политики» – является шагом в верном направлении. Однако план действий в этой области еще предстоит разработать. По своему характеру коррупция на местном уровне является специфическим явлением и потребует принятия индивидуального подхода и наличия специальных возможностей.

Мониторинг реализации политики

Рекомендация 1

2) 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.

Опросы

При разработке стратегии и плана действий правительство не заказывало проведения опросов или исследований, которые позволили бы выявить риски, определить направления действий и установить исходные уровни для оценки прогресса в ходе реализации стратегии и плана с течением времени. Вместо этого правительство активно использовало исследования, проведенные неправительственными организациями, такими как Transparency International (ТИ), Институт развития свободы информации (ИРСИ) и Ассоциация молодых юристов Грузии (АМЮГ), и другими неправительственными и международными организациями, что является весьма похвальным. Однако эти отчеты являются недостаточно последовательными и сопоставимыми, что необходимо для регулярного мониторинга.

Отчеты о мониторинге

Новая методология мониторинга и оценки была принята Антикоррупционным советом вместе с новой стратегией борьбы с коррупцией и планом действий по борьбе с коррупцией на период 2015-2016 гг. Она состоит из трех компонентов:

1) *Отчеты о ходе реализации и инструмент мониторинга* – шаблон в формате Excel для отчетов о ходе реализации, подготавливаемых два раза в год ответственными ведомствами. Он включает в себя исходные данные, временные рамки и два типа оценки: оценка реализации (мероприятие реализовано; в основном реализовано; частично реализовано; или не реализовано) и статус реализации (процесс реализации не завершен; продолжается; приостановлен; прекращен; или завершен). Инструмент мониторинга заполняется ответственными ведомствами и затем представляется на рассмотрение в первую очередь в неправительственные организации. После получения комментариев от неправительственных организаций секретариат Антикоррупционного совета представляет его в Антикоррупционный совет.

2) *Отчет о мониторинге* – составляется секретариатом на ежегодной основе. В отчете оценивается процесс реализации и достигнутые результаты на основе инструмента мониторинга. Ежегодные отчеты утверждаются Антикоррупционным советом и представляются в правительство Грузии.

3) *Отчет об оценке* – составляется один раз в два года секретариатом Антикоррупционного совета. В отчете оцениваются достигнутые результаты и их эффективность/действенность, анализируется текущая ситуация и определяются недостатки и проблемы. Он составляется на основе отчетов о мониторинге, а также конкретных показателей, ориентированных на конечные результаты, которые изложены в плане действий. В отчете учитываются международные рейтинги, оценки международных и местных организаций, публикации и углубленные интервью/консультации с представителями ответственных ведомств, неправительственных организаций или экспертами. Отчет утверждается Антикоррупционным советом и представляется в правительство.

Первый отчет о ходе реализации и инструмент мониторинга были разработаны секретариатом в июне 2015 г. Второй отчет о ходе реализации, инструмент мониторинга и первый отчет о мониторинге – в феврале 2016 г. Представители неправительственных организаций отметили, что срок для представления комментариев был слишком коротким, и что они хотели бы иметь больше времени для надлежащей подготовки своих материалов для включения в инструмент мониторинга.

В 2016 г. секретариат обновил стратегию борьбы с коррупцией и план действий на 2015-2016 гг. в сотрудничестве с ответственными государственными ведомствами и гражданским сектором с учетом реформы прокуратуры и новых изменений в секторе государственной службы. Некоторые изменения были внесены на основе результатов использования инструмента мониторинга, например, изменения в сроках и технические корректировки, запрошенные ответственными ведомствами. Как упоминалось выше, новый стратегический приоритет – «предупреждение коррупции в органах местного самоуправления» – был включен в стратегию, учитывая большую важность сотрудничества с муниципалитетами.

К концу 2016 г. секретариат инициирует пересмотр стратегии и оценку плана действий на 2017-2018 гг.

Индикаторы мониторинга

Методология мониторинга новой стратегии борьбы с коррупцией и плана действий предполагает использование измеримых показателей, которые опираются на графики реализации и распределение ответственности за реализацию между соответствующими учреждениями, в соответствии с рекомендацией Сети. План действий включает в себя несколько показателей воздействия, например, результат 8.6 – «усилена прозрачность таможенной и налоговой систем и повышен уровень осведомленности общественности» – включает в себя показатель: «повышен уровень восприятия общественности, включая представителей делового сектора, в отношении низкого уровня коррупции в налоговой и таможенной системах». Существует возможность для оценки восприятия общественности и деловых кругов в этой области, поэтому необходимо разработать и провести специальные опросы и исследования.

Однако многие показатели, включенные в план действий, имеют целью оценить ход реализации мероприятий, а не воздействие этих мероприятий на уровень коррупции. Например, результат 2.2 плана действий звучит так: «улучшен контроль за соблюдением этических норм, принципа конфликта интересов и несовместимости государственных служащих», а показатели для этого результата изложены следующим образом: «разработан кодекс этики для государственных служащих; увеличилось количество выявляемых нарушений этических норм, принципа конфликта интересов и несовместимости государственных служащих; усовершенствованы законодательные положения, регулирующие процедуру и основания для привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих». Хотя этот показатель позволяет отследить реализацию запланированных мероприятий ответственным ведомством, он не покажет, оказало ли воздействие это мероприятие на добропорядочность на государственной службе.

Задача оценки воздействия антикоррупционных стратегий и планов действий является весьма сложной для всех стран-членов Сети. В идеале такие оценки должны увязывать действия, осуществленные в рамках стратегий и планов действий, с уровнем коррупции в стране. Для того чтобы установить такую взаимосвязь, показатели должны быть в состоянии оценивать воздействия, такие как восприятие коррупции и опыт столкновения с коррупцией, уровни доверия и удовлетворенности в отношении различных структур государственной администрации, отношение и толерантность граждан к коррупции, этическая компетентность государственных служащих. Разработка таких показателей является трудной задачей с точки зрения методологии; кроме того, воздействие многих мер по борьбе с коррупцией можно оценить лишь в долгосрочной перспективе, причем для оценки воздействия необходимо провести дополнительные мероприятия, такие как опросы и исследования.

Выводы

Правительство активно использовало отчеты неправительственных организаций и международных партнеров для разработки антикоррупционной политики, однако оно не заказало проведения своих собственных исследований для выявления коррупционных рисков и определения исходных уровней, которые позволили бы оценивать прогресс с течением времени. Принятие новой методологии мониторинга и оценки является важным достижением, которое позволит отслеживать меры по реализации стратегии ответственными ведомствами, однако большинство показателей не позволяют отслеживать воздействие этих мер.

Грузия полностью выполнила предыдущую рекомендацию 1.

Участие общественности

Рекомендация 2 третьего раунда мониторинга Грузии:

2) 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.

Процесс разработки новой стратегии борьбы с коррупцией осуществлялся при весьма широком участии общественности. Он предполагал активную работу Антикоррупционного света и рабочих групп и публичные консультации, что свидетельствует о значительном улучшении положения по сравнению с прежней практикой, однако это привело к существенным задержкам. В процессе разработки документов политики правительство активно использовало отчеты и опросы, подготовленные неправительственными организациями.

Выводы

Гражданское общество внесло важный вклад в формирование антикоррупционной политики. Процесс мониторинга и оценки также предусматривает важную роль гражданского общества. Однако всем заинтересованным сторонам, включая неправительственные организации, необходимо предоставить достаточно времени для надлежащей подготовки своих материалов.

Грузия в основном выполнила эту часть рекомендации 2.

Новая рекомендация 1

1. Подготовить полную бюджетную смету для плана действий по борьбе с коррупцией и обеспечить выделение бюджетных средств.
2. Разработать антикоррупционные меры в отраслевых министерствах и ведомствах на основе оценки коррупционных рисков и обеспечить их выполнение.
3. Поощрять разработку и реализацию планов действий по борьбе с коррупцией на уровне органов местного самоуправления.
4. Разработать показатели воздействия для мониторинга следующего плана действий по борьбе с коррупцией.
5. Проводить, при условии наличия финансирования, регулярные исследования на основе показателей воздействия для демонстрации прогресса, достигаемого с течением времени.
6. Предоставить достаточное время для отзывов от неправительственных организаций во время разработки и мониторинга плана действий по борьбе с коррупцией.

1.3. Антикоррупционное просвещение и информирование общества

Рекомендация 2 третьего раунда мониторинга Грузии:

1) 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

Мероприятия по антикоррупционному просвещению и информирование общества были включены в новую стратегию борьбы с коррупцией и план действий в качестве стратегических приоритетов. Долгосрочная цель этой приоритетной задачи заключается в повышении осведомленности общественности о коррупции, распространении информации об антикоррупционных реформах, достижениях и проблемах, а также привлечении общества к участию в деятельности по борьбе с коррупцией. План действий предусматривает четыре основных мероприятия в этой области:

- разработка стратегии связей с общественностью с целью повышения осведомленности в вопросах борьбы с коррупцией;
- планирование и осуществление антикоррупционных общественных информационных кампаний;
- организация круглых столов, семинаров, конкурсов и прочих мероприятий, посвященных вопросам борьбы с коррупцией;
- разработка и внедрение учебных программ по борьбе с коррупцией в образовательных учреждениях.

Согласно плану действий, ответственность за осуществление мероприятий по просвещению и повышению осведомленности возлагается на секретариат Антикоррупционного совета. Сумма бюджета, предусмотренная для этих мероприятий, является небольшой, а сумма имеющихся средств еще меньше. Однако секретариат отметил, что ответственность за реализацию стратегии связей с общественностью должна быть разделена между различными ответственными ведомствами, и он надеется, что доноры выразят готовность финансировать эти мероприятия.

Первый проект стратегии связей с общественностью был подготовлен при содействии USAID в апреле 2016 г. Однако он еще не обсуждался в рабочих группах или с какими-либо другими

заинтересованными сторонами. Секретариат Антикрупционного совета планировал завершить разработку этой стратегии до конца 2016 г. и составить смету бюджета для ее реализации в начале 2017 г. В то время как USAID финансирует процесс подготовки стратегии, вопрос о финансировании ее реализации остается открытым. Секретариат намеревался обратиться к донорам с просьбой о финансировании реализации стратегии.

Мероприятия по антикоррупционному просвещению, осуществленные недавно правительством, были направлены на четко обозначенную целевую группу студентов; они были тщательно продуманными и предполагали интерактивные и практические мероприятия. Однако они были весьма ограничены по времени, включая следующие мероприятия:

- По случаю Международного дня борьбы с коррупцией (9 декабря) Антикрупционный совет провел показательные мероприятия с участием студентов и неправительственных организаций, на которых был продемонстрирован интерактивный инструмент для просвещения целевой группы по вопросам выработки политики борьбы с коррупцией;
- В 2016 г., в сотрудничестве с Бюро государственной службы, секретариат Антикрупционного совета, Тренинговый центр юстиции и другие ведомства инициировали кампанию по повышению осведомленности о борьбе с коррупцией в 10 университетах Тбилиси, включая 10 лекций о коррупции и реформах государственной службы.

По утверждению секретариата Антикрупционного совета, посещаемость лекций в университетах была очень высокой. Они включали в себя лекции из-за лекторской кафедры с последующими вопросами и ответами и открытые дебаты. Студентов особенно интересовали вопросы, связанные с законом о государственной службе и декларацией имущества. Кампания продолжалась до конца учебного года и завершилась в июне. Этот проект можно продолжить в будущем и охватить им средние школы.

Выводы

Мероприятия по антикоррупционному просвещению и информированию общества были включены в новую стратегию борьбы с коррупцией и план действий в соответствии с рекомендацией. Однако некоторые мероприятия, включенные в соответствующий план действий, еще не реализованы. Секретариат Антикрупционного совета несет ответственность за реализацию плана действий. Крайне важно обеспечить, чтобы остальные ответственные ведомства проводили мероприятия по просвещению и повышению осведомленности в своих областях компетенции.

Начались работы по разработке стратегии связей с общественностью, однако процесс шел медленно. Важно завершить подготовку стратегии без дальнейшей задержки и обеспечить финансирование ее реализации – как из средств государственного бюджета, так и за счет доноров.

Что касается позитивных результатов, то образовательные мероприятия были хорошо продуманы и нацелены на студентов, но ограничены по времени. Необходимо проводить больше просветительских мероприятий для широкой общественности и прочих целевых групп. Будущие образовательные и просветительские кампании должны затрагивать вопросы, связанные с системной коррупцией, коррупцией в верхних эшелонах власти и сложными коррупционными преступлениями, т.е. вопросами, которые нелегко воспринять и представить себе.

Грузия частично выполнила эту часть рекомендации 2.

Учитывая рейтинг соответствия для обеих частей этой рекомендации, Грузия в целом **частично выполнила** рекомендацию 2.

Новая рекомендация 2

- 1. Ускорить разработку стратегии связей с общественностью и обеспечить достаточные средства для ее реализации.**
- 2. Продолжить и расширить мероприятия по антикоррупционному просвещению для широкой общественности и специальных целевых групп, сосредоточив их на проблемах системной коррупции, коррупции в верхних эшелонах власти и сложных коррупционных преступлениях.**

1.4. Органы по предупреждению коррупции и координации антикоррупционной деятельности

Рекомендация 3 третьего раунда мониторинга Грузии:

- 1) 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.**

Антикоррупционный совет (АС) было создан указом президента в 2008 г.; в 2010 г. положения об АС были включены в Закон «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе». После президентских выборов в 2013 г. АС стал подотчетен правительству. Устав и члены АС были утверждены постановлением правительства в 2013 г. и пересмотрены в 2014 г.

Состав АС расширялся несколько раз с целью привлечения новых государственных учреждений, представителей гражданского общества, международных организаций и делового сектора. В настоящее время в состав АС входят 48 членов, из которых 17 членов являются представителями неправительственных организаций, международных организаций, доноров и деловых кругов. Членство в АС является открытым для всех субъектов гражданского общества, и для вхождения в его состав достаточно представить официальное письмо с указанием сферы деятельности и причины вступления в члены; такие просьбы никогда не встречали отказа. Каждый член АС назначает контактное лицо или контактных лиц, с которыми осуществляется сотрудничество и постоянный обмен информацией.

Основными функциями АС являются: разработка стратегии борьбы с коррупцией и плана действий, их пересмотр и мониторинг; координация межведомственной деятельности, способствующей реализации соответствующих мер в процессе составления стратегии и плана действий; обеспечение выполнения рекомендаций международных организаций, подготовка национального отчета об их выполнении. Неправительственные организации отмечают, что полномочия АС являются слишком ограниченными, поскольку ему запрещено заниматься случаями, связанными с коррупцией в верхних эшелонах власти, и вопросами правоприменения.

АС представляет собой не самостоятельное учреждение, а механизм координации, состоящий из представителей трех ветвей власти, независимых учреждений, неправительственных и международных организаций и делового сектора. Полномочия АС ограничиваются координацией. Решения и рекомендации АС являются обязательными только для его членов, которые выполняют их на добровольной основе. В прошлом еще не было ни одного случая, когда члены АС не выполняли бы решения или рекомендации АС; однако Служба государственного аудита отказалась принять участие в последнем заседании АС.

АС осуществляет деятельность при поддержке рабочей группы по борьбе с коррупцией на уровне экспертов и нескольких подгрупп. В их обязанности входит широкий круг мер по предотвращению коррупции в зависимости от сферы специализации членов рабочей группы.

Функции секретариата АС выполняет аналитический департамент Министерства юстиции. Этот департамент одновременно служит в качестве секретариатов Совета по реформированию системы уголовного правосудия и партнерства «Открытое правительство» и отвечает за проведение правовых исследований различных вопросов для Министерства юстиции. Уже в 2010 г. 8 из 16 штатных сотрудников аналитического департамента работали над вопросами борьбы с коррупцией в числе прочих видов деятельности.⁶ Начиная с 2013 г., 8 сотрудников работают в основном или только по вопросам борьбы с коррупцией. Будучи структурным подразделением министерства, секретариат не имеет отдельного бюджета, пользуется ресурсами, выделяемыми из годового бюджета министерства, а также ресурсами, которые он может получить по специальным запросам.

Секретариат АС полагает, что его людские и финансовые ресурсы, автономия и права являются в целом достаточными для надлежащего выполнения его обязанностей. В качестве главного недостатка секретариат отметил лишь нехватку финансовых ресурсов для повышения квалификации персонала, международного сотрудничества с аналогичными ведомствами и обеспечения доступа к необходимым исследовательским работам таких компаний, как LexisNexis.

Выводы

Антикоррупционный совет формирует прочную коалицию против коррупции в Грузии. Его мандат ограничивается координацией политики, однако в рамках этого мандата он доказал свою эффективность в качестве механизма разработки и мониторинга антикоррупционной политики. Приглашение местных органов самоуправления принять участие в работе АС еще больше усилит его роль.

Если признать тот факт, что проблема коррупции в верхних эшелонах власти и вопросы правоприменения входят в число новых приоритетов в сфере борьбы с коррупцией, АС следует рассмотреть вопрос о том, как решать эти проблемы, и необходимо ли изменить свою практику соответствующим образом. Для того чтобы удовлетворить давнее требование неправительственных организаций о создании независимого антикоррупционного органа с более широкими полномочиями, АС может также рассмотреть вопрос о том, как функции и полномочия по борьбе с коррупцией других органов, таких как Бюро государственной службы, полиция, прокуратура, можно усилить, чтобы устранить недостатки общей антикоррупционной институциональной структуры в Грузии.

Секретариат АС улучшил свой кадровый потенциал за последние годы; сейчас в его составе работают 8 сотрудников, занимающихся исключительно проблемами борьбы с коррупцией. Однако секретариат не обладает достаточными финансовыми ресурсами, в том числе для повышения квалификации персонала и решения своих задач в рамках плана действий по борьбе с коррупцией. Было бы целесообразным составить реалистичную смету текущих расходов секретариата и разработать механизм распределения средств бюджета и обеспечения его автономности.

Грузия в основном выполнила эту часть рекомендации 3.

Рекомендация 3 третьего раунда мониторинга Грузии:

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

АС представляет ежегодные отчеты в правительство; направление отчетов в парламент не предусмотрено законом. Возможность представления отчетов в парламент для информирования его членов и более эффективного привлечения их к деятельности по борьбе с коррупцией не

⁶ См. Отчет Сети ОЭСР о третьем раунде мониторинга Грузии, сентябрь 2013 г., <http://goo.gl/e3YPR6>.

рассматривался Антикоррупционным советом, поскольку, по его мнению, такая отчетность может повлечь за собой реорганизацию АС и его переподчинение парламенту.

Секретариат Антикоррупционного совета публикует информацию об АС и его рабочих группах на веб-сайте Министерства юстиции под специальным антикоррупционным баннером. В 2015 г. АС провел три заседания, а в 2016 г. – одно заседание; протоколы заседаний и все принятые решения АС доступны в Интернете. Кроме того, для привлечения граждан к антикоррупционным реформам и информирования широкой общественности об их результатах, весной 2016 г. секретариат АС создал на веб-сайте новый механизм консультаций. На этом веб-сайте любое заинтересованное лицо может оставить свои комментарии по стратегии борьбы с коррупцией и плану действий и поделиться своими мнениями в отношении достигнутых результатов. Секретариат намерен собирать эти комментарии и представлять их на обсуждение рабочим группам, а также, при необходимости, принять их во внимание при разработке новой стратегии и плана действий. Однако к настоящему времени на веб-сайте было оставлено лишь незначительное количество комментариев. Секретариат надеется, что этот веб-сайт станет более активным после осуществления кампании по связям с общественностью.

Еще во время предыдущего раунда мониторинга неправительственные организации отмечали низкий уровень информированности об Антикоррупционном совете и его секретариате. Во время текущего раунда они подтвердили, что баннер на веб-сайте является не очень эффективным, и что информация об АС не является достаточно заметной. Секретариат АС отметил, что были инициированы консультации для разработки специальной веб-страницы, посвященной борьбе с коррупцией и ПОП, однако было принято решение не создавать эту веб-страницу, очевидно из-за ограниченных финансовых ресурсов. Однако секретариату не была известна точная сумма средств, необходимых для создания специального веб-сайта.

АС не рассматривал каких-либо новых подходов к повышению информированности о секретариате, например, путем внесения предложения о создании антикоррупционного отдела в составе аналитического департамента министерства, который бы лучше отражал его функции и повысил бы информированность. Неправительственные организации подчеркнули необходимость усиления взаимодействия с парламентом и повышения наглядности деятельности АС и его секретариата.

Выводы

Со времени предыдущего раунда мониторинга АС и его секретариат практически ничего не сделали для повышения наглядности своей деятельности. Они не предприняли шагов для обеспечения направления докладов в парламент или для повышения уровня информированности о себе в Интернете, хотя создание специального веб-сайта не может повлечь за собой непомерно высокие затраты и следует еще раз рассмотреть вопрос о его создании.

Грузия не выполнила эту часть рекомендации 3.

Учитывая рейтинг соответствия для обеих частей этой рекомендации, Грузия в целом **частично выполнила** рекомендацию 3.

Новая рекомендация 3

- 1. Пересмотреть практику работы Антикоррупционного совета для определения способов решения вопросов, связанных с появляющейся коррупцией в верхних эшелонах власти и правоприменением.**
- 2. Обеспечить выделение достаточных ресурсов секретариату АС, чтобы он имел возможность решать свои задачи в рамках стратегии борьбы с коррупцией и плана действий.**
- 3. Создать специальный веб-сайт Антикоррупционного совета.**

- 4. Установить порядок регулярного направления отчетов в парламент с целью привлечения его членов к антикоррупционной деятельности и повышения информированности об Антикоррупционном совете.**
- 5. Рассмотреть возможность создания специального антикоррупционного отдела в составе аналитического департамента Министерства юстиции в качестве известного всем секретариата Антикоррупционного совета.**

Глава 2.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ

2.1. Добропорядочность на государственной службе

Основы политики обеспечения добропорядочности на государственной службе

Основные направления политики в отношении добропорядочности на государственной службе предусмотрены в стратегии борьбы с коррупцией и плане действий в разделе, посвященном предотвращению коррупции на государственной службе. В этом разделе акцент делается на создании системы профессиональной государственной службы, основанной на личных качествах, усилении правил этики, принципах конфликтов интересов и несовместимости, контроле деклараций об имуществе, усовершенствовании кодекса этики и проведении тренингов по его соблюдению, внедрении механизма привлечения к дисциплинарной ответственности, поощрении защиты обличителей и укреплении Бюро государственной службы (БГС).

Эти задачи были поставлены на основе анализа, проведенного АС в процессе подготовки стратегии, с учетом рекомендаций Сети и многих других международных организаций. Однако при постановке этих задач не проводился анализ рисков, который позволил бы выявить рыски в области добропорядочности для различных категорий и учреждений государственной службы, обеспечить применение целенаправленного подхода и определить исходные уровни и показатели воздействия, которые можно было бы использовать для анализа прогресса в будущем. Более того, в Грузии отсутствует методология оценки рисков, и ни БГС, ни Министерство юстиции, являющееся секретариатом Антикоррупционного совета, не отвечают за оценку рисков на государственной службе в целом и в различных министерствах или за разработку методологии такой оценки.

Согласно ответам на вопросник, представленным правительством, задача обеспечения добропорядочности в каждом министерстве и государственном органе входит в обязанности его руководителя: «важнейшей функцией руководителей государственных учреждений в деле поощрения добропорядочности является создание этической и профессиональной среды и обеспечение надлежащего этического руководства». Однако отсутствуют механизмы, необходимые для поддержания этой функции на практике; например, в министерствах и других государственных учреждениях отсутствуют конкретные лица/отделы, ответственные за обеспечение добропорядочности государственных служащих. Отделы внутреннего аудита выполняют задачи, связанные с управлением государственными финансовыми средствами и финансовым контролем, отделы кадров заняты вопросами реформы государственной службы, а контактные лица, представляющие свои министерства в Антикоррупционном совете, выполняют свои собственные обязанности в рамках стратегии борьбы с коррупцией и плана действий. В некоторых министерствах Генеральные инспекторы также имеют дело с правилами конфликта интересов и другими антикоррупционными вопросами. По утверждению Transparency International, «Грузия не имеет действующего механизма для мониторинга применения правил обеспечения добропорядочности на практике»,⁷ и ответственность за внедрение и мониторинг этических стандартов возложена на отделы внутреннего аудита в большинстве государственных учреждений. Однако воздействие такой деятельности вызывает сомнения, поскольку лишь в редких случаях выявляются какие-либо нарушения правил обеспечения добропорядочности.⁸

⁷ Оценка национальной системы добропорядочности Грузии, Transparency International Грузия, 2015 г., доступно по адресу <http://goo.gl/WHPwZk>.

⁸ Там же.

Вывод

Задача обеспечения добропорядочности на государственной службе была включена в национальную стратегию борьбы с коррупцией и план действий в качестве одного из приоритетов политики, что является позитивным шагом. Однако меры, включенные в план действий, не разрабатывались на основе результатов оценки рисков, и отсутствуют данные об исходном уровне или показатели воздействия для отслеживания прогресса в будущем. Кроме того, отсутствует четкое распределение обязанностей по обеспечению добропорядочности на центральном уровне и в структурах министерств и государственных органов, и ведущая роль руководителей учреждений лишь декларируется, но все еще не поддерживается действующим внутренним механизмом. Тренинги по вопросам добропорядочности и борьбы с коррупцией для публичных должностных лиц следует адаптировать с учетом конкретных рисков, чтобы помочь различным группам публичных должностных лиц распознавать случаи коррупции и конфликтов интересов на своих рабочих местах и развивать свои морально-нравственные качества.

Новая рекомендация 4

- 1. Разработать методологию оценки коррупционных рисков, которые будут использоваться отраслевыми министерствами, государственными учреждениями и органами местного самоуправления при подготовке своих внутренних планов действий по борьбе с коррупцией.**
- 2. Поощрять роль руководителей учреждений в деле обеспечения добропорядочности. Возложить ответственность за координацию деятельности по обеспечению добропорядочности и борьбе с коррупцией на конкретных лиц или отделы.**
- 3. Разработать программы обучения публичных должностных лиц по вопросам добропорядочности и коррупции и охватить ими особые группы, выбранные по результатам оценки коррупционных рисков.**
- 4. Разработать показатели воздействия и проводить регулярные исследования для оценки прогресса в деле поощрения добропорядочности на государственной службе в целом и в отдельных учреждениях в частности.**

Концептуальное направление реформы государственной службы

Рекомендация 3.2.-3.3. второго раунда мониторинга Грузии, подтвержденная в третьем раунде:

- 1. 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.**

19 ноября 2014 г. Правительство Грузии одобрило Концепцию реформы государственной службы, в которой определяются концептуальные направления развития системы профессиональной карьерной государственной службы и охватываются принципы единой государственной службы, основанной на добропорядочности, объективности и политической нейтральности. Концепция устанавливает систему конкурсного отбора на основе профессиональных достоинств, определяет права, обязанности и защиту государственных служащих от несправедливого увольнения, прозрачный процесс привлечения к дисциплинарной ответственности, систему прозрачного и соразмерного вознаграждения, центральный орган управления.

На основе концепции был разработан новый Закон о государственной службе, утвержденный парламентом 27 октября 2015 г., который вступит в силу 1 января 2017 г. Закон оговаривает принципы и рамки государственной службы, вводит централизованное управление государственной службой, новую систему классификации, правила назначения на должность, управление карьерным ростом, права, гарантии и обязательства государственных служащих, регламентирует соглашения в рамках государственного и трудового права в области государственной службы, правила увольнения, в том числе при реорганизации. В переходных положениях закона перед правительством ставится задача принятия большого количества подзаконных актов. НПО обеспокоены тем, что такое большое количество подзаконных актов может негативно сказаться на единообразии и стабильности государственной службы, поскольку они могут часто изменяться правительством.

Организации гражданского общества сообщили, что они предоставляли консультации и активно участвовали в разработке концепции реформы государственной службы. Программа ЕС/ОЭСР SIGMA выполнила оценку нового Закона о государственной службе. Новый закон в целом оценивается положительно в том смысле, что он будет способствовать повышению профессионализма на государственной службе.

Вывод

Концептуальное направление реформы государственной службы было определено в соответствии с принципами беспристрастности, законности и политической нейтральности. Новый Закон о публичной службе устанавливает основополагающие организационные и правовые рамки для осуществления реформ, и усиливается потенциал Бюро государственной службы. Однако для претворения в жизнь нового Закона о государственной службе еще предстоит разработать такие законы, как законы о юридических лицах публичного права и об оплате труда, а потенциал Бюро государственной службы и отделов кадров в министерствах и ведомствах должен быть укреплен.

Грузия полностью выполнила эту часть рекомендации.

Новая рекомендация 5

- 1. Завершить разработку законодательной основы для реформы государственной службы путем безотлагательного принятия законодательства об оплате труда и классификации видов работ.**
- 2. Обеспечить, чтобы все должности, которые предполагают выполнение основных функций государства, подпадали под действие законодательства о государственной службе.**

Профессионализм на государственной службе

Новый Закон о публичной службе определяет границы политических и исполнительных функций и проводит различие между профессиональными государственными служащими, которые представляют основную государственную службу, государственными служащими, работающими по административным договорам и отвечающими за предоставление рекомендаций и содействия политическим назначенцам, и государственными служащими, работающими по трудовым договорам и предоставляющими вспомогательные услуги:

- a) государственно-политические должностные лица: президент, члены парламента, премьер-министр и другие члены правительства, члены высших представительных органов и правительств Абхазской и Аджарской автономных республик;
- b) политические должностные лица: губернаторы, должностные лица муниципальных собраний, руководители местных администраций/мэры;

с) профессиональные государственные служащие/государственные служащие/служащие: лица, которые назначаются бессрочно на полную ставку на должность служащего государственной службы государством, автономной республикой, муниципалитетом или юридическим лицом публичного права, и которые осуществляют полномочия в соответствии с публичным правом в качестве своей основной профессиональной деятельности, которая гарантирует защиту ими государственных интересов, и которые взамен получают соответствующее вознаграждение и социально-правовые гарантии;

д) лица, нанимаемые на основе договора о найме: лица, которые, для осуществления функций на государственной службе, наделяются полномочиями для выполнения вспомогательных или непостоянных задач в государственном учреждении на основе договора о найме;

е) лица, нанимаемые на основе трудового соглашения в соответствии с публичным правом: лица, которые оказывают поддержку государственно-политическим должностным лицам для осуществления ими своих полномочий путем предоставления производственных/отраслевых рекомендаций, оказания интеллектуального и технического содействия и/или выполнения организационных и управленческих функций, и которые не занимают должность, предусмотренную данным законом для служащего или лица, нанимаемого на основе договора о найме.

Горизонтальные рамки профессиональной государственной службы являются довольно широкими; они охватывают занятость на центральном и местном уровнях. Закон также вводит сотрудников юридических лиц публичного права (ЮЛПП), которые выполняют государственные функции, в систему государственной службы. На государственных служащих, принятых на работу на основании административных договоров, и в некоторой степени на государственных служащих, работающих по трудовым соглашениям, распространяются некоторые положения Закона о публичной службе, что является целесообразным для обеспечения единого правового режима для трех типов государственной службы.

Для обеспечения независимости профессиональной государственной службы от политического влияния новый Закон о публичной службе содержит подробное определение прав, обязанностей и гарантий. В нем описываются такие права, как право на отпуск, право вступать в профессиональные союзы, право требовать условий работы, соответствующих состоянию здоровья сотрудника, право получать и обжаловать информацию. Некоторые обязательства, вытекающие из статуса профессионального государственного служащего, также сформулированы подробно, например: обязательство выполнять официальные обязанности и соблюдать правовые акты; исполнять приказы; соблюдать принцип прозрачности и открытости; соблюдать конфиденциальность секретной информации и т.д. Профессиональный государственный служащий осуществляет свои полномочия, соблюдая принцип политической нейтральности, и ему запрещено использовать свои официальные полномочия в пользу узкопартийных интересов. Государственные служащие в принципе могут быть членами политических партий, однако существует прямой и ясно выраженный запрет на использование административных ресурсов в интересах партии. Принцип политического нейтралитета защищен обязательством воздерживаться от политической деятельности во время работы на государственной службе.

Новый Закон о публичной службе предусматривает некоторые превентивные механизмы, которые могут уменьшить политическое влияние на государственную службу, включая механизм конкурсного отбора, возможное участие Бюро государственной службы в процедурах отбора, четкие критерии оценки, обязательное создание отделов по управлению кадровыми ресурсами. Единые стандарты для всех государственных служащих и уменьшение дискреционных полномочий руководителей в отношении приема на работу, оплаты труда и увольнения являются важными гарантиями защиты. В законе четко определены основания для увольнения, например в статье 98 (увольнение в связи с дисциплинарным проступком); статье 107 (обязательные основания для увольнения); статье 108 (прочие основания для увольнения); статье 110 (увольнение в связи с

реорганизацией, ликвидацией или слиянием учреждения). В последнем случае закон устанавливает, что государственных служащих следует переводить на другое место работы, а не увольнять.

Несмотря на улучшения, предусмотренные новым Законом о публичной службе в отношении создания правовой основы для профессионализма гражданской службы, существует риск политического влияния на профессиональную государственную службу со стороны политических назначенцев. Министры и главы ведомств являются непосредственными руководителями государственных служащих, и не существует должности старшего государственного служащего, такой как государственный секретарь. Опыт многих стран-членов Сети показывает, что отсутствие явно выраженной самостоятельности государственных служащих в отношении принятия решений является существенным недостатком, который позволяет руководителям государственных органов вмешиваться во все действия своих подчиненных.

Другой, еще более значимый риск заключается в том, что грузинские государственные учреждения на практике могут сталкиваться с ненадлежащим влиянием со стороны частного сектора. Во время опроса общественного мнения, проведенного по заказу ТИ в августе 2014 г., 50% респондентов согласились с утверждением, что бывший премьер-министр Иванишвили «продолжает принимать решения» в правительстве, тогда как лишь 17% не согласились с таким утверждением.⁹ Президент Маргвелашвили также заявил, что «страной необходимо управлять через сильные институты, а не из-за кулис».

Вывод

Новый Закон о публичной службе определяет границы политической и профессиональной государственной службы и предусматривает определенные гарантии защиты профессиональных служащих от ненадлежащего влияния министров и глав ведомств. Однако этих механизмов недостаточно для защиты профессиональных государственных служащих от ненадлежащего политического влияния со стороны политических назначенцев на практике. Еще большую обеспокоенность вызывает влияние могущественных представителей частного сектора на работу государственных органов. Такая ситуация представляет угрозу «приватизации» государства и должна быть немедленно устранена.

Новая рекомендация 6

Рассмотреть возможность введения высшей должности государственного служащего в публичных органах власти (такой как генеральный секретарь) для предотвращения ненадлежащего влияния.

Рекомендация 3.2.-3.3. второго раунда мониторинга Грузии, подтвержденная в третьем раунде:

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.

В соответствии с новым законом о публичной службе, процедура отбора и приема на работу будет основываться на личных качествах и заслугах. Для профессиональных государственных служащих процедура конкурсного отбора на основе профессиональных качеств применяется при назначении на должности начального уровня и при переводе из одной из четырех категорий в следующую

⁹ Оценка национальной системы добросовестности Грузии, Transparency International Грузия, 2015 г., доступно по адресу <http://goo.gl/Vkcm55>.

катеорию, а теперь еще и при переводе на более высокую должность в пределах одной категории, если соответствующая вакансия не может быть заполнена путем перевода профессионального государственного служащего с соответствующим разрядом заработной платы. Для государственных служащих, работающих по трудовому соглашению, политических советников, а также руководителей ведомств, нанятых на основании административного договора, предусмотрена упрощенная процедура конкурсного отбора. Сотрудники, принимаемые на работу по трудовым соглашениям, могут претендовать на все должности на равных условиях с профессиональными государственными служащими, в отличие от кандидатов из-за пределов государственной службы. Отборочная комиссия возглавляется профессиональными государственными служащими, назначаемыми руководителями соответствующих министерств/ведомств. В состав отборочной комиссии входят: представитель отдела кадров, представитель структурного подразделения, в котором объявлена вакансия, представитель профессионального союза и приглашенный независимый эксперт. Оценка кандидатов проводится в несколько этапов, включая аттестацию, тестирование и собеседование. Лишь лучший кандидат должен назначаться на должность.

Бюро государственной службы, при поддержке GIZ, разработало новые правила конкурсного отбора, которые были утверждены постановлением правительства №.412 в июле 2014 г. Они предусматривают усиление роли БГС во время проведения конкурсов, в которых БГС выполняет функцию мониторинга процесса отбора на предмет выявления каких-либо нарушений. Кроме того, оно проверяет соответствие должностных требований для объявленной вакансии. Эти правила не будут применяться после вступления в силу закона о публичной службе и будут заменены новым правилом, разрабатываемым в настоящее время с участием экспертов SIGMA.

Новый Закон о публичной службе предусматривает ежегодную обязательную аттестацию работников с использованием единой методологии. Все государственные учреждения введут такую аттестацию, начиная с 2017 г. В настоящее время размер оклада не привязан к результатам аттестации. Еще предстоит принять закон об оплате труда, чтобы создать правовую основу для обеспечения эффективности государственных расходов и вознаграждения за профессионализм.

В 2014 г. были предприняты меры по повышению потенциала Бюро государственной службы. Была усилена роль БГС в процессе отбора кадровых ресурсов. В 2014 г. в бюджет БГС были выделены дополнительные средства; бюджет БГС был удвоен в 2015 г. Количество сотрудников БГС увеличилось с 22 в 2013 г. до 42 в 2016 г.; 26 сотрудников его персонала имеют статус государственных служащих, а 16 сотрудников работают по трудовым контрактам. Была внедрена новая организационная структура с 2 новыми департаментами и вторым заместителем председателя БГС для руководства проведением реформы государственной службы; новый Закон о публичной службе наделяет БГС полномочиями выдавать рекомендации. Премьер-министр будет назначать руководителя БГС на 5-летний срок. В законе приводится исчерпывающий список условий досрочного прекращения полномочий руководителя. Однако мандат БГС является неявно выраженным на фоне полномочий Совета по государственной службе, который курирует вопросы политики в области кадровых ресурсов. Эксперты SIGMA/ОЭСР рекомендовали уточнить их мандаты и отвести Совету только консультативную роль. Кроме того, можно было бы дополнительно укрепить роль БГС в его отношениях с отраслевыми министерствами, а его положение можно было бы повысить, изменив его статус с ЮЛПП на отдельное министерство, департамент в аппарате Премьер-министра или ведомство, тесно с ним связанное.

В целях наращивания потенциала государственных учреждений, необходимого для обеспечения практики прохождения государственной службы на основе профессиональных достоинств, БГС периодически проводит тренинги для руководителей и сотрудников отделов кадров (по вопросам разработки должностных инструкций, аттестации работников и т.д.). Для информирования их о новых положениях закона о публичной службе БГС создала форум специалистов по персоналу, который проводится каждый месяц и объединяет менеджеров по управлению персоналом центральных ведомств и органов местного самоуправления, а также ЮЛПП. БГС опубликовало

руководство по управлению персоналом, которое служит в качестве практического справочника для руководителей отделов кадров по планированию и ведению вопросов, связанных с кадровыми ресурсами.

С целью контроля за соблюдением процедуры приема на службу на основе личных качеств и заслуг БГС может направить своего представителя для участия в открытом или закрытом конкурсе, проводимом в любом государственном учреждении. В соответствии с новым законом должна быть создана система обжалования решений, с помощью которой кандидаты на должность могут подавать жалобы на решение отборочной комиссии в БГС или в суд.

Во время проведения мониторинга правительство не смогло предоставить группе мониторинга каких-либо статистических данных о государственной службе, таких как общее число государственных служащих или количество различных категорий, количество вакансий и увольнений. По утверждению БГС, эта информация отсутствует на центральном уровне и собирается только отдельными министерствами. В то же время, БГС собирает эту информацию для своего годового отчета¹⁰. Неправительственные организации сообщили группе мониторинга о недавних многочисленных случаях массового ухода в отставку государственных служащих; однако правительство не имело подтверждающих статистических данных и не смогло объяснить возможные причины этого явления. Представляется важным осуществлять сбор и анализ таких данных в будущем с целью изучения тенденций. В 2015 г. БГС работало над созданием единой электронной системы управления человеческими ресурсами. К моменту проведения мониторинга эта система была внедрена во всех министерствах, 63 ЮЛПП при различных министерствах, 15 независимых ЮЛПП, 28 органах автономных республик Аджария и Абхазия и 120 муниципальных органах. Однако данные в эти системы еще не были внедрены этими учреждениями, а единая база данных еще не введена в действие.

Вывод

Новый Закон о публичной службе предусматривает достаточные условия для применения процедуры приема на работу и продвижения по службе государственных служащих на основе профессиональных достоинств. Однако, поскольку новый закон вступит в силу лишь с 1 января 2017 г., невозможно оценить выполнение этой рекомендации на практике. Полномочия Бюро государственной службы были усилены для обеспечения функций надзора, однако его роль и статус по отношению к отраслевым министерствам можно еще больше усилить. Потенциал отраслевых министерств и прочих государственных органов, необходимый для применения на практике принципов, основанных на профессиональных достоинствах, является недостаточным. Представляется важным осуществить сбор и анализ данных о применении принципа, основанного на профессиональных достоинствах, в том числе при назначении на должность, аттестации, продвижении по службе и понижении в должности.

Грузия частично выполнила эту часть предыдущей рекомендации

¹⁰ Годовой отчет БГС за 2015 год доступен на сайте <http://goo.gl/OL4TTh>.

Новая рекомендация 7

1. **Нарастить потенциал и повысить статус Бюро государственной службы, необходимые для применения правил приема на службу и продвижения по службе на основе личных качества и заслуг.**
2. **Нарастить потенциал отделов управления персоналом в отдельных учреждениях, необходимый для применения правил приема на службу и продвижения по службе на основе личных качества и заслуг.**
3. **Создать информационную систему управления человеческими ресурсами для обобщения статистических данных.**

Рекомендация 3.2.-3.3. второго раунда мониторинга Грузии, подтвержденная в третьем раунде:

Обеспечить прозрачность и предсказуемость схем оплаты труда государственных должностных лиц.

15 июля 2014 г. правительство одобрило постановление №.449 о порядке установления размеров премий в государственных учреждениях, в котором определяются размеры премий, выплачиваемых работникам государственных учреждений, а также правила и условия их выплаты. В этом постановлении определен предельный размер одной премии, выдаваемой одному лицу, а также устанавливаются ограничения на периодичность выплаты премий. Кроме того, определены лица, уполномоченные выдавать премии, и указаны цели и основания выдачи премий. Это постановление не затрагивает дополнительных надбавок, которые выплачиваются по усмотрению руководителя государственного учреждения.

Новый Закон о публичной службе вводит в действие новые важные принципы выплаты вознаграждений. В нем указано, что система оплаты труда государственных служащих основывается на принципах прозрачности и справедливости, что подразумевает равный размер оплаты за равноценную работу. Однако детальные процедуры, касающиеся системы оплаты труда, будут регламентироваться новым законом об оплате труда на государственной службе, который будет доработан до конца 2016 г. и введен в действие с 1 января 2017 г. USAID через проект «Инициатива в поддержку эффективного управления в Грузии» предоставляет помощь БГС в подготовке законопроекта.

Во время проведения мониторинга оценить прозрачность системы оплаты труда не представлялось возможным. В качестве первого шага к определению размеров зарплат на государственной службе будет внедрена всеобъемлющая система классификации видов работ. Бюро государственной службы не имело возможности прокомментировать новый закон об оплате труда и/или закон о бюджете, поскольку эти законы входят в исключительную компетенцию Министерства финансов. Представляется целесообразным усилить роль БГС в этой области, чтобы гарантировать применение принципа равной оплаты за равноценный труд.

Так же, как и в случае государственной службы, правительство не предоставило никаких статистических данных об оплате труда, сославшись на отсутствие централизации таких данных. Однако по данным, предоставленным Transparency International, «средний размер заработной платы в государственном секторе увеличился с 589 лари в 2011 г. до 738 лари (с 269 долларов США до 337 долларов США) в 2013 г., т.е. на 25%. Средний размер заработной платы в частном секторе увеличился с 670 лари до 795 лари (с 306 долларов США до 363 долларов США), т.е. на 18%. Средняя зарплата для категории «государственное управление» в государственном секторе увеличилась с 998 лари до 1.152 лари (с 456 долларов США до 527 долларов США), т.е. на 15%.

[...] Отсутствие гарантии занятости остается одним из негативных факторов». ¹¹ Представляется важным осуществлять сбор и анализ статистических данных о размерах оплаты труда в будущем, чтобы оценить выполнение новых правил на практике.

Вывод

В новом Законе о публичной службе говорится, что система оплаты труда государственных служащих основана на принципах прозрачности и справедливости. Однако детальная процедура, касающаяся системы оплаты труда, будет регламентироваться отдельным новым законом об оплате труда на государственной службе, который еще предстоит принять. Проект этого закона не был доступен для анализа, поэтому сделать какие-либо выводы пока не представляется возможным.

Грузия не выполнила эту часть рекомендации.

Новая рекомендация 8

- 1. Обеспечить, чтобы схема оплаты труда государственных должностных лиц была прозрачной и предсказуемой, и чтобы принцип «равная оплата за равноценный труд» был отражен в законе и применялся на практике.**
- 2. Обобщать статистические данные о размерах заработных плат.**

Рекомендация 3.2.-3.3. второго раунда мониторинга Грузии, подтвержденная в третьем раунде:

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.

Правила относительно конфликта интересов

В Законе «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе» дается определение конфликта интересов и устанавливаются правила его урегулирования и прочие ограничения. Со времени последнего раунда мониторинга не было внесено никаких значительных изменений в этот закон, кроме положений об ограничениях на трудоустройство после увольнения с государственной службы, в которые в 2013 г. были внесены изменения, запрещающие бывшим государственным должностным лицам раскрывать секретную и конфиденциальную информацию. Кроме того, в 2015 г. были внесены изменения в правила в отношении получения подарков, в соответствии с которыми все подарки, стоимость которых превышает определенную допустимую сумму, должны декларироваться и передаваться юридическому лицу публичного права – Сервисному агентству Министерства финансов Грузии:

1. ... «подарок» – это любое безвозмездно или на льготных условиях переданное публичному служащему или члену его семьи имущество или оказанные им услуги, полное или частичное освобождение от имущественного обязательства, которое является исключением из общего правила.

¹¹ Оценка национальной системы добропорядочности Грузии, Transparency International Грузия, 2015 г., доступно по адресу <http://goo.gl/fflhqk>.

2. Суммарная стоимость подарков, полученных публичным служащим в течение отчетного года, не должна превышать 15 процентов, а подарков, полученных одновременно, - 5 процентов годового размера его должностного оклада, если эти подарки получены не из одного источника.

3. Суммарная стоимость подарков, полученных каждым из членов семьи публичного служащего в течение отчетного года, не должна превышать 1.000 лари, а подарков, полученных одновременно, - 500 лари на каждого члена семьи, если эти подарки получены не из одного источника.

В Законе о несовместимости интересов проводится различие между терминами «должностное лицо» (государственные политические должностные лица, политические должностные лица, судьи, прокуроры, руководители ЮЛПП, руководители подразделений в составе правоохранительных органов), «публичный служащий» и работниками, работающими на основании трудового соглашения. До 1 января 2017 г. (до вступления в силу Закона о публичной службе) Закон о несовместимости интересов будет распространяться на более узкий круг должностных лиц. Сфера распространения этого закона будет расширена с 2017 г. и будет включать в себя всех публичных служащих, что является похвальной тенденцией. Однако лица, работающие по трудовому соглашению, или большинство работников ЮЛПП не обязаны соблюдать правила, касающиеся конфликта интересов.

Бюро государственной службы отвечает за проведение тренингов по темам конфликтов интересов и добропорядочности; ответственными за такую работу назначены 4 сотрудника Бюро вместе с 3 сотрудниками других министерств и 1 НПО. БГС, в консультациях с группой экспертов и при поддержке GIZ, подготовило проект кодекса этики, который должен включать в себя подробные правила поведения на государственной службе. Проект кодекса будет обсуждаться с участием широкой общественности, прежде чем он будет принят в 2016 г. и вступит в силу в 2017 г. В 2015 г. БГС разработало справочник под названием «Этика и общие правила поведения» и провело 25 тренингов по вопросам этики на государственной службе. В тренингах принимали участие, как минимум, по два представителя центральных учреждений и органов местного самоуправления и юридических лиц публичного права (ЮЛПП). Тренинги по вопросам этики государственных служащих проводились инструкторами, которые прошли программу подготовки инструкторов, организованную академией государственной службы Германии. В 2015 году, в общей сложности 455 государственных служащих прошли подготовку по вопросам этики на государственной службе. Основной целевой аудиторией были руководители отделов кадров и департаментов внутреннего аудита, а также представители отделов закупок, руководители администраций и правовых департаментов. Тренинги финансировались Программой повышения квалификации НАТО-Грузия, ПРООН и GIZ.

Контроль за соблюдением правил, касающихся конфликта интересов, является децентрализованным. БГС не имеет полномочий в отношении такого контроля, и ответственность за его осуществление возложена на отделы внутреннего аудита отраслевых министерств и ведомств, однако они, по всей видимости, являются неэффективными, поскольку за последние годы они не выявили ни одного случая нарушения этих правил. Отсутствуют централизованные статистические данные о случаях конфликтов интересов или иных нарушениях правил этики, которые были выявлены и повлекли за собой наказание, или какие-либо отчеты, в которых указывались бы предпринятые меры контроля.

Многочисленные случаи конфликтов интересов были выявлены средствами массовой информации или неправительственными организациями. Согласно НПО, несколько высокопоставленных должностных лиц перешли на работу в частный сектор сразу после ухода из правительства¹².

¹² Например, Transparency International - Грузия в своих отчетах 2011 и 2013 гг. Отметила, что «несколько высокопоставленных должностных лиц перешли на работу в частный сектор сразу после ухода из правительства». Кроме того, «Ника Гиладури покинул пост премьер-министра Грузии в июне 2012 г. и вскоре

Однако, ни один случай так не был расследован и не повлек за собой санкций, что объясняется отсутствием эффективного механизма мониторинга и контроля за соблюдением правил обеспечения добропорядочности на практике. Восприятие общественности вызывает большую обеспокоенность: согласно опросу общественного мнения, проведенному в марте 2016 г. Transparency International Грузия, 40% респондентов считают, что злоупотребление полномочиями в личных целях является обычным делом для государственных должностных лиц, что намного выше 25% респондентов, которые придерживались этого мнения в 2015 г., и всего лишь 12% – в 2013 г.

Продemonстрировав очевидный прогресс в деле обеспечения мер правовой защиты для предотвращения конфликтов интересов и поощрения этических стандартов, Грузия мало что сделала для обеспечения их эффективного применения. Важным шагом стало бы четкое распределение функций по контролю за соблюдением этических стандартов и правил, касающихся конфликта интересов, как на центральном уровне, возможно на уровне БГС, так и на уровне отраслевых министерств и ЮЛПП в отделах внутреннего аудита и/или управления персоналом или в специальных отделах в крупных государственных учреждениях и ЮЛПП.

Декларации об имуществе

Система подачи деклараций об имуществе была внедрена в Грузии в 2010 г. В 2016 г. декларации должны были подать 5.600 должностных лиц (из общего числа 40.000 государственных служащих). К этим лицам относятся президент, премьер-министр, члены правительства и их заместители, члены парламента, члены высших представительных органов автономных республик, губернаторы, мэры, руководители местных администраций, члены муниципалитетов, руководители государственных компаний, руководители некоммерческих юридических лиц, учрежденных государством или органами местного самоуправления, руководители юридических лиц публичного права и их заместители, судьи, лица, занимающие руководящие должности в прокуратуре. Однако эта система не охватывает все должности, сопряженные с высоким риском коррупции, такие как прокуроры и следователи.

Декларации об имуществе публикуются в Интернете на веб-сайте БГС. Восемь сотрудников БГС из департамента по вопросам декларирования имущества присваивают персональные коды всем потенциальным подателям деклараций, информируют их об обязательстве подать декларацию, собирают и публикуют поданные декларации. Планируется, что в БГС будет создан департамент мониторинга имущественных деклараций, которые в начале примет на работу 5 дополнительных сотрудников, которые будут заниматься проверкой деклараций.

Государственные должностные лица могут понести наказание за непредставление или отказ от представления заполненной формы декларации имущества в форме фиксированного штрафа в размере 1.000 лари. В настоящее время Бюро государственной службы наделено полномочиями налагать такие штрафы. В 2013 г. 32 государственных должностных лица понесли наказание, в 2014 г. – 10, в 2015 г. – 23 и в 2016 г. – 2.

Указание заведомо ложных сведений может повлечь за собой штраф в размере 2.000 лари, запрет на занятие публичной государственной должности и возбуждение уголовного расследования, в результате которого может быть вынесено наказание в виде лишения свободы на один год. Однако

после этого учредил частную компанию, осуществляющую деятельность в секторе энергетики; правительство подписало меморандум о взаимопонимании с его компанией в течение месяца после ее учреждения. В новом правительстве, которое пришло к власти после выборов в октябре 2012 г., Каха Каладзе был назначен на должность министра энергетики. На момент своего назначения Каладзе имел прямую или косвенную долю участия в капитале не менее трех частных компаний, действующих в секторе энергетике. Несколько членов кабинета премьер-министра Бидзины Иванишвили, сформированного в конце 2012 г., ранее работали в его частной компании».

такие санкции не применяются на практике из-за отсутствия системы проверки деклараций. Как следствие, по утверждению Transparency International, «случаи наложения санкций за нарушения требований, касающихся раскрытия информации об активах и имущественном интересе, являются чрезвычайно редкими. Организации гражданского общества и средства массовой информации публично рассказали о многочисленных случаях, когда государственные должностные лица отказывались раскрывать свои связи с компаниями частного сектора, однако до сих пор ни один случай не повлек за собой наложения санкций».

С целью устранения этого серьезного недостатка, 27 октября 2015 г. парламент принял поправки к Закону о несовместимости интересов и коррупции на публичной службе и учредил систему контроля деклараций об имуществе. БГС было наделено полномочиями контролировать декларации, определять и проверять точность указанных в них сведений. БГС будет проверять примерно 10% всех поданных деклараций, включая 5%, выбранных наугад компьютерной программой, и 5%, которые будут выбираться постоянной комиссией на основе конкретных факторов риска.

Постоянная комиссия будет формироваться руководителем БГС и состоять из представителей неправительственного сектора, которые будут отбираться по принципу первоочередности и работать на общественных началах с ежегодной ротацией. Хотя группа мониторинга не была уверена в том, что такая схема, предложенная для работ комиссии, является эффективной, неправительственные организации подтвердили свое согласие с такой схемой и большую заинтересованность в участии в контроле деклараций имущества.

Факторы рисков, которые будут использоваться для отбора деклараций для проверки постоянной комиссией, включают в себя конкретные риски коррупции, повышенный интерес общественности и нарушения, выявленные в результате контроля. БГС будет также проверять декларации с учетом поступивших жалоб.

Результаты контроля деклараций будут инициативно публиковаться в конце каждого календарного года. Если будет выявлено нарушение, такое как преднамеренное указание неполных или неверных данных в декларации имущества должностного лица, и если при этом будут иметься признаки состава правонарушения, БГС направит такую декларацию и материалы процедуры ее рассмотрения в соответствующий правоохранительный орган. Декларации об имуществе могут использоваться при расследовании случаев незаконного обогащения или любых других правонарушений, связанных с коррупцией.

Система проверки будет введена в действие в 2017 г. Пока еще неизвестно, является ли потенциал БГС достаточным для контроля примерно 560 деклараций в полном объеме. В принципе, БГС будет иметь доступ ко всем публичным реестрам через Агентство по обмену данными, сможет сверять данные с налоговыми отчетами, имущественными и прочими реестрами. Однако БГС не имеет доступа к банковским данным.

Выводы

Закон о несовместимости интересов и коррупции на публичной службе вступил в силу, однако контроль за его исполнением практически отсутствует. Отделы внутреннего аудита обязаны контролировать его исполнение, однако анализ эффективности их работы не проводился. Бюро государственной службы провело тренинги по вопросам конфликта интересов, однако не играет централизованной роли в предоставлении руководящих указаний и/или осуществлении превентивных мер. Не все должности, сопряженные с повышенными коррупционными рисками, охватываются Законом о несовместимости интересов.

Внедрение системы проверки деклараций об имуществе является позитивным шагом вперед. Важно обеспечить его своевременное введение в силу в 2017 г., обеспечить необходимые условия для эффективной работы неправительственных организаций в постоянной комиссии, выбирающей

декларации для проверки, и нарастить потенциал БГС, необходимый для проведения проверок. Также важно осуществлять сбор и анализ данных о функционировании механизма проверки деклараций и его воздействии на уровни распространенности конфликтов интересов.

Грузия частично выполнила эту часть рекомендации

Новая рекомендация 9

- 1. Распространить действие всех положений Закона о конфликте интересов и коррупции на публичной службе на все должности, выполняющие основные публичные функции, включая прокуроров.**
- 2. Уточнить функции различных учреждений по контролю за соблюдением положений о конфликте интересов и прочих антикоррупционных ограничений, усилить потенциал отделов внутреннего аудита и прочих соответствующих отделов в отраслевых министерствах и на местном уровне, рассмотреть вопрос о назначении специальных должностных лиц в крупных администрациях и ЮЛПП с целью обеспечения контроля за соблюдением правил, касающихся конфликта интересов и прочих ограничений.**
- 3. Осуществлять мониторинг и оценку эффективности системы проверки деклараций об имуществе и воздействия имущественных деклараций на уровень распространенности конфликтов интересов и случаев незаконного обогащения.**
- 4. Рассмотреть вопрос о введении эффективных штрафов, которые препятствовали бы случаям необъяснимого обогащения, конфликтов интересов и несовместимости.**

Сообщения о фактах коррупции и защита обличителей

Существуют два канала для сообщений о связанных с коррупцией правонарушениях, включая внутренние и внешние каналы. Внутренние каналы включают орган, ответственный за рассмотрение заявлений обличителей, например, отдел, отвечающий за внутренний контроль, следователь, прокурор и/или Народный защитник (омбудсмен) Грузии. Внешние каналы включают СМИ и гражданское общество. Сообщение может подаваться письменно, устно или через веб-сайт, который администрируется БГС (<https://mkhileba.gov.ge>).

Грузия была одной из первых стран региона, которая ввела в действие законодательство о защите обличителей. Со времени проведения последнего раунда мониторинга это законодательство было дополнительно усилено. Теперь сообщать о фактах коррупции можно в анонимном порядке; орган, получающий сообщение, обязан сохранять конфиденциальность личности обличителя, если только сам обличитель не даст письменного открытого разрешения на раскрытие своей личности. Гарантии защиты, предоставляемые обличителю, контролируются генеральным инспектором, которые отчитываются перед руководителем соответствующего государственного учреждения и включают в себя запрет на запугивание, притеснение, принуждение, унижение, причинение морального или материального ущерба, применение или угрозы применения насилия, дискриминационные и любые прочие незаконные действия против обличителя или его близких родственников. Кроме того, не допускается возбуждение дисциплинарного или административного производства, гражданского процесса или уголовного преследования в отношении обличителя или его привлечение к ответственности применительно к обстоятельствам, связанным с фактом обличения.

Определение термина «обличитель» было расширено, и теперь он означает не только «действующего или бывшего должностного лица», но и «любое лицо». Кроме того, обличитель теперь может информировать гражданское общество или средства массовой информации о своем случае сразу после представления сообщения в государственный орган, а не ждать два месяца, как было предусмотрено ранее. БГС разработало интерактивный инструмент под названием «красная

кнопка». Через этот электронный портал любое лицо может анонимно сообщить о любых фактах коррупции на государственной службе путем заполнения специальной формы заявления в режиме он-лайн.

В 2015 г. БГС, при поддержке международных партнеров, приступило к реализации проекта «Укрепление механизма защиты обличителей в Грузии» с целью повышения осведомленности государственных служащих о правилах защиты обличителей и их правах. БГС подготовило руководство по защите обличителей, в котором описываются практические методы, применяемые в различных странах, механизмы защиты и препятствия, которые могут возникнуть во время представления сообщения о фактах нарушений и после его представления. В течение 2015 г. БГС провело 20 тренингов по вопросам защиты обличителей для 363 государственных служащих. Эффективность таких тренингов оценивается с использованием анонимных оценок. БГС планирует организовать ежегодную конференцию для обсуждения воздействия этих тренингов.

Начиная с декабря 2015 г., через электронный портал были зарегистрированы сообщения о восьми случаях. Пока нет никакой информации о результатах рассмотрения этих сообщений.

Выводы

Со времени последнего раунда мониторинга Грузия дополнительно усовершенствовала свое законодательство, касающееся защиты обличителей. БГС подготовило справочное руководство, организовало тренинги и создало веб-сайт для представления сообщений о фактах коррупции. В результате этих усилий были получены первые сообщения от обличителей. Тем самым было положено хорошее начало, однако многое еще предстоит сделать, чтобы популяризировать и усовершенствовать систему. Участие руководителей государственных учреждений в защите обличителей можно исключить, поскольку такое участие может помешать обличителям сообщать о фактах правонарушений, совершенных самими руководителями; кроме того, следует оценивать прогресс, достигаемый в результате использования системы.

Новая рекомендация 10

- 1. Продолжать мероприятия по просвещению и повышению осведомленности об обличении в государственных учреждениях и частном секторе.**
- 2. Оценивать эффективность каналов передачи сообщений о фактах коррупции и последующих мер, принимаемых правоохранными органами, для определения потребностей в дальнейшем усовершенствовании.**

Исходя из оценки всех частей рекомендации предыдущего раунда мониторинга в отношении добропорядочности на государственной службе, *в целом Грузия частично выполнила рекомендацию 3.2.-3.3.*

2.2. Добропорядочность политических государственных должностных лиц

Приоритетная задача №.XI Национального плана действий по борьбе с коррупцией заключается в предотвращении политической коррупции. Эта задача сосредоточена только на двух вопросах – правовая основа для финансирования политических партий и выборов и прозрачность финансов политических партий. Показатели, предусмотренные для этой приоритетной задачи, включают в себя один показатель воздействия: «повышен уровень восприятия общественности в отношении низкого уровня коррупции в деятельности политических партий». Хотя акцент на финансы политических партий является шагом в позитивном направлении, такой шаг может оказаться недостаточным для решения проблемы политической коррупции в целом. Важно разработать дополнительные инструменты, которые позволят охватить проблемы добропорядочности политических государственных должностных лиц.

В Грузии не приняты этические правила, которые распространяются на всех политических должностных лиц. У Парламента есть свой Регламент¹³, который содержит некоторые руководящие указания в отношении поведения и добропорядочности, однако они не акцентированы исключительно на эти проблемы. Единственным механизмом для предотвращения конфликта интересов среди политических должностных лиц является обязательство представлять декларации об имуществе, которое распространяется на всех политических должностных лиц. Статьи 5, 51 и 52 (о подарках) и 13 (и несовместимости с другими видами оплачиваемых работ и деловой деятельностью) Закона о несовместимости интересов и коррупции на публичной службе также распространяются на политических должностных лиц. Не проводятся тренинги для политических должностных лиц по вопросам конфликта интересов и добропорядочности.

В стране нет специального ведомства, на которое возложена обязанность по контролю за соблюдением вышеупомянутых правил применительно к политическим должностным лицам, а также не предусмотрены санкции за их нарушение. По заявлению Transparency International Грузия, «существует большой пробел с точки зрения обеспечения применения этических правил (а также правил, касающихся конфликта интересов) к политическим должностным лицам. Парламентский комитет по процедурным вопросам и правилам отвечает за контроль за соблюдением этих правил членами парламента, однако во многих случаях он не принимал никаких мер реагирования в ответ на сообщения организаций гражданского общества и средств массовой информации о потенциально серьезных нарушениях. [...] Например, по данным Transparency International Грузия, по состоянию на октябрь 2013 г. девять членов парламента, семь из которых представляли правящую коалицию, не включили в декларации об имуществе важные сведения о своих активах. Парламент не предпринял никаких действий в ответ на эти сообщения».

С целью решения этой проблемы, в рамках Партнерства «Открытое правительство» и инициативы «Открытый Парламент» специальная рабочая группа в составе представителей всех парламентских фракций подготовила проект кодекса поведения для членов парламента. NDI и грузинские НПО оказали помощь в разработке кодекса. Это кодекс должен быть принят парламентом нынешнего или будущего созыва до конца 2016 года. По информации Парламента, кодекс будет принят в качестве отдельного акта и не будет частью Регламента Парламента. В настоящее время проект кодекса представляет собой пятистраничный документ об общих принципах, гарантиях защиты общественных интересов, прозрачности, добропорядочности, конфликте интересов, несовместимости, подарках, личных или партийных интересах и использовании государственных ресурсов для проведения предвыборных кампаний, стандартах поведения, конфиденциальности и т.д.

Что касается проблемы управления политическими партиями, то в 2011 г. Transparency International в своем докладе о НСД отметила, что политические партии «должны проводить партийные съезды каждые четыре года для избрания своего руководства. Отсутствуют какие-либо положения об обеспечении отбора кандидатов политических партий для выборов демократическим путем на основе широкого участия. [...] Партии продолжают демонстрировать низкие уровни внутренней демократии в процессах управления, что объясняется тем, что они в значительной степени зависят от своих лидеров. [...] В докладе о НЛД Transparency International затрагиваются более широкие проблемы, такие как контроль над многими членами парламента со стороны бывшего премьер-министра и их подчинение исполнительной власти. В качестве примера ослабления системы управления партиями было приведено недавнее решение об исключении обязательства членов парламента по проведению регулярных консультаций со своими избирателями.

Как упоминалось выше, реализация правил о добропорядочности относительно министров правительства в равной мере плохая (см. раздел о конфликте интересов в предыдущей главе, сноска 12).

¹³ Доступно на грузинском языке на сайте <http://goo.gl/vgjSfH>.

Лоббирование в Грузии регулируется законом о лоббистской деятельности. С момента его введения в действие в 1998 г. в него шесть раз вносились изменения. Последняя поправка была принята в 2016 г.¹⁴ Закон о лоббистской деятельности предусматривает правила регистрации лоббистов, их права и обязанности и правовые гарантии, а также затрагивает такие аспекты, как конфликт интересов, прозрачность и публичность лоббистской деятельности, которые обеспечиваются благодаря обязательному требованию о раскрытии информации о лоббистах и лоббистской деятельности. Однако, в свете вышеизложенного представляется, что этот закон не обеспечивает достаточных мер защиты от ненадлежащего влияния со стороны заинтересованных лиц из частного сектора на политических и профессиональных государственных служащих.

Вывод

Проблема добропорядочности членов парламента и прочих политических должностных лиц в Грузии вызывает беспокойство. Среди общественности преобладает широкое и устойчивое мнение в отношении высокого уровня коррупции среди политиков. Отсутствуют какие-либо конкретные правила обеспечения добропорядочности для членов парламента или членов правительства, и контроль за соблюдением общих правил, касающихся конфликтов интересов и обеспечения добропорядочности, которые распространяются на этих лиц, не осуществляется надлежащим образом, а их нарушение не влечет за собой каких-либо санкций.

Новая рекомендация 11

- 1. Обеспечить принятие кодекса поведения для членов парламента, предусматривающего эффективные механизмы мониторинга, обеспечения соблюдения и санкций, которые используются на практике.**
- 2. Ввести в закон ограничения на трудоустройство после увольнения с государственной службы («карусельная дверь») для министров с эффективным механизмом контроля.**

2.3. Добропорядочность в судебной власти и службе государственного обвинения

Судебная власть

Рекомендация 12 третьего раунда мониторинга Грузии:

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.

Реформа судебной системы

Со времени предыдущего раунда мониторинга Грузия осуществила новую реформу судебной системы в несколько этапов. В мае 2013 г. первый этап институциональных реформ завершился принятием широкого круга законодательных поправок, подтвержденных Венецианской комиссией. На втором этапе реформы судебной системы, который был завершен в августе 2014 г., были учтены конституционные поправки, которые ввели в действие принцип бессрочного назначения судей. В

¹⁴ Доступно на веб-сайте Законодательного вестника Грузии по адресу: <https://goo.gl/1TnByx>.

новых поправках к Закону об общих судах излагаются объективные критерии аттестации судей, назначаемых на трехлетний период, до их возможного пожизненного назначения, а также порядок аттестации, включая право аттестуемых судей обжаловать отрицательные результаты аттестации.

В 2015 г. был начат третий этап реформы. Согласно властям страны, новый набор законодательных поправок вносится с целью обеспечения большей степени внутренней независимости отдельных судей и их более широкого участия в руководстве судами. Поправки, предложенные Министерством юстиции, включают в себя, в числе прочего, следующие положения: будут четко сформулированы гарантии невмешательства в судебные решения; судьи будут сами избирать председателей своих судов; председатели судов больше не будут иметь полномочий возбуждать дисциплинарное производство против судей; будет внедрена электронная система автоматического распределения дел, чтобы устранить любые сомнения в отношении объективности председателя при принятии решений о поручении дел отдельным судьям; порядок перевода судьи в другой суд будет строго регламентирован (ни один судья не может быть переведен в другой суд без его согласия); критерии допустимости кассационных жалоб в Верховном суде Грузии будут изменены, и теперь жалоба будет допустимой, если, в частности, обжалуемое решение противоречит прецедентному праву Европейского суда по правам человека; все судебные решения будут публиковаться на веб-сайте суда; и т.д.¹⁵

Проект поправок был представлен в парламент на утверждение, но до сих пор находится на рассмотрении. 31 мая 2016 г. коалиция «Гражданское общество за независимое и прозрачное правосудие» выступила с заявлением о задержке в принятии последних поправок, касающихся судебной реформы. 25-27 мая на повестке дня пленарных заседаний парламента Грузии стоял вопрос о рассмотрении пакета законов под названием «третья волна судебной реформы» в третьем чтении, однако его рассмотрение было в очередной раз отложено. «Восьмимесячная задержка и обсуждения содержания закона, которые проходили за закрытыми дверями, нанесли значительный ущерб законодательному процессу. Было также оказано негативное воздействие на содержание и качество пакета законов. Остаются неясными причины, по которым было отложено третье чтение».¹⁶

Законодательство о судебной системе в Грузии состоит из: Конституции Грузии, Органического закона об общих судах, Закона о дисциплинарной ответственности судей общих судов и дисциплинарном судопроизводстве, постановлений и решений Высшего совета юстиции Грузии.

Судебный совет

В Конституции Грузии определены функции Высшего совета юстиции. Статья 86¹ гласит: «В целях назначения судей на должность, освобождения судей от должности и выполнения иных задач создается Высший совет юстиции Грузии. Больше половины состава Высшего совета юстиции Грузии составляют члены, избранные органом самоуправления судей общих судов Грузии. В Высшем совете юстиции Грузии председательствует Председатель Верховного Суда Грузии. Полномочия и порядок создания Высшего совета юстиции Грузии определяются органическим законом». В соответствии со статьей 47 Органического закона об общих судах, Высший совет юстиции создается в целях обеспечения независимости суда (судьи), качества и эффективности правосудия, назначения судей на должность, освобождения судей от должности, организации квалификационных экзаменов судей, разработки предложений по проведению судебной реформы и выполнения других задач, установленных законом, создается Высший совет юстиции Грузии.

Высший совет юстиции Грузии состоит из 15 членов. Восемь членов Совета в порядке, установленном законом, избираются органом самоуправления судей общих судов Грузии, 5 членов

¹⁵ См. позицию неправительственных организаций в отношении предложенной реформы: <http://goo.gl/L0UmJk>.

¹⁶ Полный текст доступен по адресу: <https://goo.gl/ND3bq7>.

избираются Парламентом Грузии, а одного члена назначает Президент Грузии. В законе установлены критерии, которые суды должны соблюдать при избрании членов Совета.¹⁷ Важно отметить, что Парламент должен избрать свою квоту в Высшем совете юстиции.

Член Высшего совета юстиции Грузии, назначенный Президентом Грузии/избранный Парламентом Грузии, не может занимать какую-либо другую должность на государственной службе или в органе местного самоуправления, заниматься предпринимательской деятельностью, непосредственно осуществлять полномочия члена постоянно действующего руководящего, надзорного, контрольного, ревизионного или консультативного органа субъекта предпринимательской деятельности или осуществлять иную оплачиваемую деятельность, кроме научной, педагогической и творческой деятельности. Он не может быть членом политических объединений или/и участвовать в политической деятельности.¹⁸

Основаниями для прекращения полномочий члена Высшего совета юстиции Грузии, в числе прочего, являются: систематическое невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей; занятие несовместимой должности или несовместимая деятельность; избрание или назначение членом неправомочным органом или в нарушение порядка, установленного настоящим Законом; и т.д.¹⁹

Высший совет юстиции Грузии:

- назначает на должность и освобождает от должности судей общих судов Грузии (кроме Председателя и членов Верховного Суда);
- определяет состав квалификационной экзаменационной комиссии;
- определяет специализацию судей районных (городских) судов;
- утверждает штатное расписание и структуру служащих Аппарата Высшего совета юстиции Грузии, должностной оклад члена Высшего совета юстиции Грузии, должностные оклады и наименования должностей чиновников и вспомогательных служащих Аппарата Высшего совета юстиции Грузии, а также структуру и штатную численность аппаратов общих судов Грузии (за исключением Верховного Суда);
- устанавливает порядок возмещения расходов на служебные командировки членов Высшего совета юстиции Грузии, назначенных Президентом Грузии и избранных Парламентом Грузии;
- разрабатывает и утверждает порядок организационной работы общих судов Грузии;
- утверждает порядок прохождения стажировки в Высшем совете юстиции Грузии, районных (городских) и апелляционных судах;
- утверждает порядок оценки служащих аппаратов Высшего совета юстиции Грузии, районных (городских) и апелляционных судов;
- [утверждает порядок оценки служащих аппаратов Высшего совета юстиции Грузии, районных (городских) и апелляционных судов; *(это положение вступит в силу с 1 января 2017 г.)*]
- рассматривает материалы анализа судебной статистики;
- в предусмотренном законом порядке в пределах своих полномочий осуществляет дисциплинарное судопроизводство в отношении судей общих судов Грузии;

¹⁷ Статья 47(5-6) и статья 47(11¹) Органического закона Грузии об общих судах.

¹⁸ Статья 47 (13) Органического закона Грузии об общих судах.

¹⁹ Статья 48 Органического закона Грузии об общих судах.

- заслушивает отчет председателя Департамента общих судов;
- принимает решение о поощрении судей в установленном законом порядке;
- разрабатывает предложения по вопросам судебной реформы;
- из числа своих членов, не являющихся судьями, в соответствии со статьей 10 Закона Грузии «О юридической помощи» избирает 1 члена для представления в Совет юридической помощи;
- [из числа судей общих судов, в соответствии со статьей 19(4) Закона Грузии «О публичной службе», избирает двух членов в Бюро государственной службы; *(это положение вступит в силу с 1 января 2017 г.)*]
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Грузии.

По утверждению неправительственных организаций, существуют определенные вопросы, вызывающие обеспокоенность, которые связаны с функционированием Высшего совета юстиции Грузии (ВСЮГ), в частности: порядок его деятельности не определен должным образом; отсутствуют гарантии для обжалования решений ВСЮГ; и сохраняется проблема прозрачности деятельности ВСЮГ. В отношении этого органы власти Грузии отметили, что решения ВСЮГ по поводу отказа в пожизненном назначении судьи можно обжаловать в специальной коллегии, созданной в структуре Высшего Суда Грузии; другие решения ВСЮГ можно обжаловать в общих судах Грузии за общими правилами.

Председателем ВСЮГ является Верховный судья (Председатель Верховного суда). Группа мониторинга отмечает, что такая ситуация, когда Председатель Верховного суда является членом ВСЮГ, может быть проблематичной, поскольку он/она может влиять на решения других членов Совета в силу своего статуса, даже если не на основании своих формальных полномочий. Кроме того, кандидаты на должность судьи имеют право обжаловать решение ВСЮГ в специально учрежденном органе в структуре Верховного суда Грузии. Это означает, что судьи Верховного суда выносят определения по решениям органа, председателем которого является их непосредственный руководитель. Грузинские органы власти категорически не согласились с таким мнением, в частности ссылаясь на другие европейские страны, в которых председатель Верховного суда входит в состав Судебного совета и/или возглавляет его.

Назначение судей

Порядок подбора и назначения судей и их продвижения по службе основан на критериях личных достоинств и прозрачности и регламентируется Конституцией Грузии и Органическим законом об общих судах. Высший совет юстиции Грузии отвечает за назначение, продвижение по службе, перевод и увольнение судей судов первой и второй инстанций. Председателя и судей Верховного суда Грузии избирает парламент по представлению Президента Грузии.²⁰ Судьи общих судов назначаются Высшим советом юстиции Грузии.²¹

Transparency International Грузия подвергла критике тот факт, что Органический закон об общих судах устанавливает лишь минимальные и общие требования для кандидатов на должность судьи и общий порядок занятия должности судьи. Закон делегирует функцию создания условий для проведения конкурсов и критериев подбора судей Высшему совету юстиции Грузии. Такое положение обеспечивает Совету широкие дискреционные полномочия принимать и изменять правила назначения судей, которыми можно легко злоупотреблять.

Transparency International Грузия также считает, что существующая правовая норма, регулирующая назначение судей, не обеспечивает объективности и прозрачности этого процесса. Закон не

²⁰ Статья 90(2) Конституции Грузии.

²¹ Статья 36(4) Органического закона Грузии об общих судах.

устанавливает детальных критериев подбора судей и не обязывает ВСЮГ обосновывать свои решения о назначении судей. Действие Общего административного кодекса не распространяется на Совет, и в законе не определены принципы, которыми Совет мог бы руководствоваться в процессе подбора/назначения судей. Это оставляет Совет без надлежащего механизма регулирования и делает его зависимым от саморегулирования. Как результат, Высшему совету юстиции Грузии делегированы фактически неограниченные полномочия принимать решения об условиях проведения конкурса и критериях подбора судей. Окончательное решение Совета о назначении принимается тайным голосованием. Таким образом, процесс подбора судей является непрозрачным и создает риски проявления пристрастности и субъективности.

Несмотря на то что ВСЮГ установил правила и критерии для подбора кандидатов на должность судьи, в частности требования в отношении квалификации, опыта и личных характеристик кандидата, отсутствует механизм оценки того, было ли решение Совета о назначении судьи основано на этих критериях. Также отсутствует механизм мониторинга решений Совета, который позволил бы оценивать объективность, справедливость и беспристрастность решений, принимаемых Советом.

С такой оценкой согласны представители НПО «Центр обучения и мониторинга прав человека». По их мнению, используемый порядок подбора и назначения судей вызывает суровую критику в связи с присущими ему серьезными недостатками и отсутствием убедительной аргументации при принятии решений Высшим советом юстиции. Во время беседы с кандидатами на должность судьи были выявлены значительные пробелы. С одной стороны, эти пробелы превращают порядок подбора судей в сомнительный процесс, а с другой стороны они вызывают серьезные вопросы о том, является этот процесс объективным и свободными от политических предубеждений.

Органы власти Грузии не согласились с такой оценкой, отметив, что представители НПО и журналисты имеют неограниченную возможность помещать слушания в ВСЮГ, мониторить процесс отбора судей, в том числе собеседования с кандидатами, голосование. Совет, как правило, публикует перечень кандидатов и график собеседований на своем веб-сайте вместе с графиком проведения голосований, и приглашает все заинтересованные стороны, представителей гражданского общества следить за этим процессом. Закон об общих судах определяет, что процесс голосования конфиденциальные и проводится тайно.

В декабре 2015 г. коалиция «Гражданское общество за независимое и прозрачное правосудие» выступила с призывом приостановить использование текущего порядка подбора/назначения судей. Представители коалиции отметили, что существующая система назначения судей не может обеспечить прозрачности процесса, подотчетности Высшего совета юстиции, принятия обоснованных решений и назначения лиц с выдающейся квалификацией и неоспоримой репутацией. По их мнению, эта проблема в очередной раз показывает, что порядок подбора/назначения кандидатов на должность судьи должен подлежать нормативно-правовому регулированию, поскольку в демократическом государстве независимость судебной власти не может зависеть исключительно от неограниченных дискреционных полномочий Высшего совета юстиции и добропорядочности отдельных членов Совета. «Серьезные нарушения, имевшие место в процессе подбора кандидатов на должность судьи, вызывают сомнения в отношении законности всего процесса и представляют серьезную угрозу задаче укомплектования судебной системы достойными судьями с высокой квалификацией и чистой репутацией. Недостатки этой системы чреваты большими рисками, учитывая тот факт, что значительное число судей назначается пожизненно».²²

В соответствии с третьей волной реформы судебной системы, порядок подбора судей будет основываться на двух основных критериях – добропорядочности и компетентности. Должности судей могут занимать путем открытого конкурса. В настоящее время, согласно закону,

²² См. полный текст заявления по адресу: <http://goo.gl/xT6mD0>.

кандидатами могут быть выпускники Высшей школы юстиции (ВШЮ) и лица, освобожденные от учебы в ВШЮ (бывшие судьи и т.д.). Однако эта категория лиц имеет возможность назначения на должность судьи только в том случае, если выпускники ВШЮ не подали заявление для участия в конкурсе на замещение вакантной должности. По утверждению властей, планируемые поправки сделают эту процедуру недискриминационной. Выпускники ВШЮ и лица, освобожденные от учебы в ВШЮ, будут участвовать в открытом конкурсе. Кроме того, в настоящее время положения закона, касающиеся порядка подбора и назначения судей, являются нечеткими. В проекте поправок эта проблема устранена и, кроме того, регламентируется порядок проверки биографических данных возможных кандидатов на должность судьи. В поправках также определяется порядок обжалования решений об отказе в специальном совете в структуре Верховного суда Грузии. В случае подачи жалобы кандидат должен будет доказать факт нарушения процедуры, повлиявшего на решение Высшего совета юстиции.

Срок пребывания в должности судьи

До внесения конституционных поправок судьи назначались на 10-летний период. В 2013 г. в Конституцию были внесены поправки о бессрочном назначении судей. Однако эти же поправки предоставили парламенту полномочия устанавливать испытательный срок. В Органический закон Грузии об общих судах были внесены поправки, предусматривающие назначение судей на 3-летний испытательный срок. Согласно статье 36 Органического закона, судьи апелляционных и районных (городских) судов назначаются на должность на 3-летний срок (испытательный срок). Не ранее 2-х и не позднее 1 месяца до истечения указанного срока Высший совет юстиции Грузии, на основании анализа результатов оценки, обсуждает вопрос и принимает решение – определять ли указанного судью на должность бессрочно. В случае принятия Высшим советом юстиции Грузии решения о бессрочном назначении судьи на должность, судья назначается на должность бессрочно, до достижения возраста, установленного законом. Порядок подбора и назначения судей регулируется Правилами подбора кандидатов на должность судьи, которые были утверждены решением ВСЮГ, принятым в 2009 г..

В случае непринятия Высшим советом юстиции Грузии решения о бессрочном определении судьи на должность Совет в порядке, установленном пунктом 4 статьи 36⁷ данного закона, объявляет конкурс на замещение вакантной должности судьи. Судейские полномочия судьи, в отношении которого не принято решение о бессрочном определении на должность судьи, прекращаются по истечении 3-летнего срока пребывания в должности в порядке, установленном настоящим Законом. Указанный судья в течение 3 последующих лет не вправе участвовать в объявленном конкурсе на замещение вакантной должности судьи (статья 36. 4³ Органического закона).

Согласно статье 36⁴ органического закона, по истечении 1 года и 2 лет со дня его определения на должность, а также за 4 месяца до истечения 3-летнего срока пребывания в должности судьи Высший совет юстиции Грузии избирает жеребьевкой одного члена – судью и одного члена – не судью Высшего совета юстиции Грузии (именуются оценщиками), которые в месячный срок независимо друг от друга должны дать оценку деятельности судьи за соответствующий период. Оценщики не могут друг другу сведения об оценке и результаты оценки. По завершении жеребьевки данные о личности оценщиков незамедлительно сообщаются судье, деятельность которого подлежит оценке. Указанные 6 оценок даются разными оценщиками.

Оценщик вправе изучать дела, присутствовать в судебных заседаниях, проводимых судьей, подлежащим оценке, получать по требованию аудио-, видеозаписи судебных заседаний, проведенных как в период, так и до начала периода оценки, добывать необходимую информацию в порядке, установленном настоящим Законом, обращаться за получением правовой консультации к представителям юридических кругов, лично встречаться с судьей, подлежащим оценке, и другими лицами и ставить вопросы с целью получения информации по конкретным вопросам. Оценщик не должен ставить судье, подлежащему оценке, вопросы, которые по своему содержанию могут приравниваться к требованию об отчете по конкретному делу. Запрещается добывать информацию,

не связанную с оценкой судьи по критериям, установленным настоящим Законом. Использование полученной информации допускается только для целей, предусмотренных настоящим Законом. Метод добывания информации не должен ущемлять независимость подлежащего оценке судьи.

Согласно статье 36⁴(9), судья, подлежащий оценке, по завершении каждого периода оценки вправе свободно ознакомиться с отчетами с целью анализа результатов оценки. Эти отчеты за 3 месяца до истечения 3-летнего срока пребывания судьи в должности передаются членам Высшего совета юстиции Грузии для изучения в течение 1 месяца (статья 36. 4⁴ Органического закона).

Судья правомочен, руководствуясь мотивом несовместимости интересов, на основании обоснованного ходатайства потребовать отвод оценщика (оценщиков), который (которые) должен (должны) дать оценку его деятельности за соответствующий период, в частности, при наличии обстоятельства, порождающего серьезное основание для сомнений в объективности, независимости или (и) беспристрастности указанного оценщика (оценщиков). Решение об отводе оценщика принимает Высший совет юстиции Грузии большинством голосов. В голосовании не участвует оценщик, вопрос об отводе которого рассматривается. В случае наличия несовместимости интересов оценщик обязан заявить самоотвод и не участвовать в оценке (статья 36. 4⁵ Органического закона).

Оценка деятельности судьи осуществляется по двум основным критериям: добросовестность и компетентность.

Судья вправе обжаловать решение Высшего совета юстиции Грузии об отказе в его бессрочном определении на должность в Квалификационной палате Верховного Суда. Правовыми основаниями для обжалования являются следующие: а) при оценке оценщик/при собеседовании член (члены) Высшего совета юстиции Грузии был (были) предвзятым (предвзятыми); б) при оценке подход оценщика/при собеседовании подход члена (членов) Высшего совета юстиции Грузии носил дискриминационный характер; с) оценщик превысил полномочия, предоставленные ему законодательством Грузии, что повлекло нарушение прав судьи, подлежащего оценке, или создание угрозы независимости судьи; d) информация, послужившая основанием для оценки, по сути ложная, в подтверждение чего судьей, подлежащим оценке, были представлены соответствующие доказательства; e) оценка была дана с нарушением процедуры, установленной законодательством Грузии, что могло существенно повлиять на окончательный результат.

Высший совет юстиции Грузии анализирует результаты всех оценок деятельности судьи в течение 3 лет. В целях сопоставления оценок судьи по критерию компетентности исчисляется итоговая сумма баллов, набранных судьей по шести оценкам, осуществленным за все три периода оценки по характеристикам критерия компетентности, после чего определяется процентная величина этой итоговой суммы в отношении максимально возможного количества баллов, определенных для критерия компетентности.

Если при оценке по критерию добросовестности половина числа оценщиков сочтет, что судья не удовлетворяет критерию добросовестности, или (и) итоговая сумма набранных судьей баллов по критерию компетентности меньше 70 процентов максимального количества баллов, Председатель Высшего совета юстиции Грузии издает правовой акт об отказе в рассмотрении Высшим советом юстиции Грузии вопроса о бессрочном определении судьи на должность. Этот акт подлежит обжалованию в Высшем совете юстиции Грузии.

Что касается применения этих положений на практике, то к настоящему времени были оценены 22 судьи, проходящих испытательный срок, из них 12 судей были оценены дважды, и 10 судей – впервые.

Несмотря на сложную систему оценки судей до принятия решения о бессрочном назначении после прохождения испытательного срока, практика 3-летнего испытательного срока подверглась

серьезной критике со стороны неправительственных организаций, поскольку, по их мнению, такая практика может негативно повлиять на независимость судей.

Также следует отметить, что судьи, которые в настоящее время работают в рамках своего ограниченного 10-летнего срока пребывания в должности (в соответствии с законом, действовавшим до внесения конституционных поправок в 2013 г.), не могут назначаться пожизненно после истечения их срока пребывания в должности, а должны будут также пройти 3-летний испытательный срок. Такая практика может рассматриваться как представляющая большую угрозу для независимости судебной власти и стать эффективным политическим инструментом для «очистки» судебных органов от судей, назначенных в предыдущие годы. Кроме того, она порождает неравенство между судьями, назначенными на 3-летний срок с возможностью последующего пожизненного назначения, и судьями, назначенными на 10-летний срок. Примечательно, что в настоящее время в Конституционном суде рассматривается жалоба, касающаяся этой проблемы.

Органы власти Грузии отметили, что в 2013 году Грузия установила структурированный, прозрачный и объективный механизм для оценки судей, которые назначаются на трехлетний период. Позиция правительства состоит в том, что решение об установлении испытательного срока не следует отменять, даже не испытав его на практике в течение определенного времени. Относительно судей, которые сейчас назначены на 10-летний срок полномочий, грузинские органы власти считают, что испытательная система также должна распространяться и на них, поскольку присутствует механизм оценки судей. Поэтому лишь тот факт, что судья был назначен на 10-летний срок, не достаточно для того, чтобы сделать вывод о них, как о компетентных, беспристрастных и объективных судьях.

Оценка судей и продвижение их по службе

В соответствии со статьей 36³ Органического закона, критериями оценки деятельности судьи являются следующие:

1. Критерии добропорядочности: а) личностная добросовестность и профессиональная совесть; б) независимость, беспристрастность и справедливость; в) личностное и профессиональное поведение; г) личностная и профессиональная репутация; д) финансовые обязательства.
2. Критерии компетентности: а) знание норм права; б) умение и компетенция правового обоснования; в) способность к письменному изложению; г) способность к устной коммуникации; д) профессиональные качества, в том числе – поведение в зале суда; е) академические достижения и профессиональные тренинги; ж) профессиональная активность.

Согласно закону, требованиями для продвижения судей по службе являются следующие:

1. Судья районного (городского) суда может быть назначен в апелляционный суд, если он осуществлял судебские полномочия в районном (городском) суде не менее 2 лет. Критерии продвижения судей разрабатывает Высший совет юстиции Грузии.
2. Судья может быть продвинут раньше срока, установленного пунктом первым настоящей статьи, в случае, если им внесен особый вклад в развитие права, формирование единообразной судебной практики и осуществление быстрого и эффективного правосудия, а также если он в период осуществления судебных полномочий проявил умения и навыки высококвалифицированного судьи.
3. Оценку судьи по критериям продвижения осуществляет Высший совет юстиции Грузии.

В этих целях Высший совет юстиции Грузии принял поправки к Положению о Высшем совете юстиции Грузии и установил правила назначения судей в другой суд (той же или более высокой инстанции) без конкурса. Новое правило предусматривает собеседование с кандидатом, во время которого Совет учитывает ряд критериев: аттестационная оценка судьи, авторитет судьи среди

коллег, управленческие способности, соблюдение этических правил, педагогические навыки, опыт и т.д.

По мнению Transparency International Грузия, процедура оценки, проводимой Высшим советом юстиции Грузии, является конфиденциальной, что делает невозможным мониторинг деятельности Совета по назначению судей на испытательный срок. Органический закон об общих судах устанавливает принципы, критерии и порядок оценки. Судьи оцениваются членами ВСЮГ параллельно и независимо друг от друга. Оценщики не вправе раскрывать друг другу сведения об оценке и результаты оценки. Окончательный отчет об оценке судьи публикуется и может быть получен по запросу.

В ноябре 2015 г. коалиция «Гражданское общество за независимое и прозрачное правосудие» негативно оценила решение Высшего совета юстиции от 16 ноября 2015 г. о назначении семи судей в Апелляционный суд Тбилиси без конкурса. Члены коалиции считают, что такой порядок назначения не способствует укреплению доверия общественности к судебной власти и вызывает вопросы в отношении целей и мотивов ВСЮГ и общего успеха текущих реформ судебной системы.²³

Коалиция подвергла критике соответствующие правовые положения и используемую практику: статья 37 Органического закона об общих судах устанавливает весьма неопределенные правила назначения судей без конкурса. Закон не устанавливает никаких процедур или критериев внеконкурсного назначения судей и предусматривает неограниченные дискреционные полномочия ВСЮГ в отношении перевода (продвижения) судей в суды более высокой инстанции, той же инстанции или более низкой инстанции без какого-либо обоснования. В течение 2011-2015 гг. в общей сложности 115 судей были переведены в другие суды на основании этого правила. Для сравнения, всего в системе работают 230 судей.

ВСЮГ принял решение о продвижении судей в Апелляционный суд Тбилиси апелляционный суд на основании статьи 37 без предварительного определения соответствующих процедур или критериев. Такие процедуры и критерии были разработаны ВСЮГ только после того как судьи, пожелавшие продвинуться по службе, уже представили свои заявления в ВСЮГ. Порядок и критерии продвижения были установлены в спешном порядке, и заинтересованные стороны были лишены реальной возможности принять участие в конкурсе.

Ранее, в октябре 2015 г., Народный защитник (омбудсмен) Грузии негативно оценил назначение судей Высшим советом юстиции в ускоренном порядке вне конкурса. Он заявил, что «не складывается никакого впечатления, что большинство членов Совета заинтересованы в надлежащем определении и оценке навыков и способностей кандидатов. Это вызывает особую обеспокоенность, когда речь идет о продвижении судей в апелляционный суд».²⁴

Правительство сообщило, что, в соответствии с третьей волной реформы судебной системы, судья районного (городского) суда может получить повышение через 5 лет службы, а не 2 года, как в настоящее время. Согласно действующему законодательству, судья может получить повышение по службе раньше срока, установленного в законе, если он внес особый вклад в дело развития права, формирование единой судебной практики и быстрое и эффективное отправление правосудия, а также если он продемонстрировал высокие навыки при осуществлении судебных полномочий. В рамках третьей волны реформ используемые в настоящее время исключительные основания для продвижения судьи раньше установленного законом срока будут отменены.

²³ См. полный текст заявления по адресу: <http://goo.gl/cljtwA>.

²⁴ См. заявления Народного защитника: <http://goo.gl/GTMwRU>, <http://goo.gl/1GLIUX>.

Административные должности в суде

В соответствии с Органическим законом об общих судах, у каждой палаты и следственной коллегии апелляционного суда есть председатель, которого из состава соответствующей палаты и коллегии сроком на 5 лет назначает на должность и освобождает от должности Высший совет юстиции Грузии. Если судья назначен не бессрочно, он назначается председателем в пределах срока своих полномочий, но не более чем на 5 лет. Председателя и заместителя Председателя апелляционного суда из числа председателей палат и следственной коллегии сроком на 5 лет назначает на должность и освобождает от должности Высший совет юстиции Грузии. Если судья назначен не бессрочно, он назначается председателем или заместителем председателя в пределах срока своих полномочий, но не более чем на 5 лет.

Председателя районного (городского) суда из состава судей соответствующего суда, а в суде, где созданы судебные коллегии, - из состава председателей судебных коллегий, сроком на 5 лет назначает на должность и освобождает от должности Высший совет юстиции Грузии. Если судья назначен не бессрочно, он назначается председателем в пределах срока своих полномочий, но не более чем на 5 лет.

По мнению представителей НПО «Центр обучения и мониторинга прав человека», используемый в настоящее время порядок назначения председателей судов создает возможность для оказания ненадлежащего влияния на судей. Для того чтобы обеспечить применение объективной процедуры и избежать ненадлежащего влияния, председатели судов должны прямо избираться судьями или назначаться на основе их порядкового номера.

Правительство сообщило, что согласно первой версии проекта органического закона, подготовленного в рамках третьей волны реформы, председатели избирались бы судьями соответствующих судов. Однако, из-за отсутствия политического консенсуса по этому вопросу в парламенте, это проект был изменен, чтобы сохранить текущие положения о назначении судей на административные должности.

Распределение дел среди судей

В настоящее время порядок распределения дел между судьями районных (городских) и апелляционных судов регулируется Законом «О порядке распределения дел и возложения полномочий на других судей в общих судах». Дела в судах распределяются между судьями в последовательном порядке, тогда как в районных (городских) судах они распределяются между судьями-магистратами на основе местонахождения магистрата. Последовательный порядок предполагает распределение дел между судьями по мере поступления дел в порядке очередности судей. В соответствии с действующим законодательством, очередность судей определяется председателем соответствующего суда.

Закон о порядке распределения дел не распространяется на распределение дел в Верховном суде Грузии. Иски и заявления, поступающие в секретариат Верховного суда, регистрируются в картотеке в алфавитном порядке согласно фамилий судей. Согласно положению Верховного суда Грузии, канцелярия Верховного суда распределяет дела между судьями; распределенное дело передается помощнику судьи, у которого есть лишь техническая функция передать ранее распределенное дело судье.

Критерии распределения и назначения дел будут более точно определены после окончательного принятия проекта закона парламентом в рамках третьей волны реформы. В статье 58¹ проекта закона говорится, что заявления, поступающие в судебную систему, должны распределяться наугад, через электронную систему с использованием автоматизированных средств. Дополнительное положение об электронном распределении дел будет принято Высшим советом юстиции. Статья 58а разрешает председателю в исключительных случаях использовать прежнюю систему распределения дел, т.е. в алфавитном порядке, чтобы избежать чрезмерной загруженности

судов. Если это новое правило распределения дел будет принято, оно вступит в силу с 1 января 2017 г. Как сообщили власти, в июне 2016 года Министерство юстиции создало рабочую группу для внедрения системы электронного распределения дел в общих судах Грузии. Проект порядка ВСЮГ об электронном распределении дел был подготовлен с привлечением всех соответствующих сторон.

Система распределения дел подверглась суровой критике со стороны грузинских неправительственных организаций. По мнению представителей Transparency International Грузия, действующая в настоящее время система является предсказуемой; председатели судов имеют право менять очередность и передавать дела судьям по своему желанию. Поступали сообщения о случаях злоупотреблений системой председателями судов. Представители НПО «Центр обучения и мониторинга прав человека» также отмечали, что действующее законодательство предусматривает возможность распределения для без соблюдения последовательного порядка. В судах, в которых работают больше двух судей, допускается распределение дел без соблюдения очередности из-за накопления слишком большого количества дел у каждого судьи или невозможности рассмотрения дела по иным причинам. В таких случаях дела распределяются председателем соответствующего суда или его заместителем по решению председателя суда и/или председателя соответствующей палаты или коллегии. Законодательство не предусматривает обязательства в отношении обоснования издаваемого приказа и решения в случае распределения дела без очередности. Кроме того, основания для применения такого механизма носят настолько общий характер, что это создает широкую свободу действий для председателей судов.

В рамках третьей волны реформы судебной системы, по инициативе Председателя Верховного суда, была разработана система электронного распределения дел, которая основана на принципе произвольного и равного распределения дел.

Профессиональная подготовка

Начальная профессиональная подготовка кандидатов на должность судьи находится в компетенции Высшей школы юстиции. Начальная подготовка продолжается 10 месяцев и проводится в три этапа: 1) теоретическая подготовка; 2) практическая подготовка (стажировка); и 3) семинары (сочетание теоретической и практической подготовки).

Первый этап – теоретическая часть начальной подготовки – продолжается 5 месяцев и преследует цель не только углубления правовых знаний слушателей, но и прививает им навыки, необходимые для судьи. Второй этап программы подготовки включает в себя 4-месячную практическую подготовку (стажировку) в Тбилисском городском суде. На этом этапе каждый слушатель школы юстиции прикрепляется к судье, участвующему в рассмотрении дел (так называемому координатору стажировки), и по его указаниям анализирует реальные судебные дела. Стажеры готовят проекты судебных решений, анализируют различные судебные документы, излагают свои мнения в отношении принятых судебных решений и т.д. Третий этап программы подготовки включает в себя одномесячный семинар. На этом этапе слушатели получают ежедневные задания по рассмотрению гипотетических дел, по которым они инсценируют судебные разбирательства и выносят судебные решения.

Преподавателями программы начальной подготовки являются судьи Верховного суда и апелляционных судов Грузии, а также юристы, психологи и лингвисты. В качестве методов преподавания используются лекции, дискуссии, тематические исследования, инсценированные судебные разбирательства, составление документов, работа с действующими судьями над реальными или теоретическими делами и т.д.

После завершения программы начальной подготовки слушатели должны сдать заключительный (выпускной) экзамен, который принимает специальная комиссия, состоящая из судей, представителя академии, назначаемого Министерством юстиции Грузии, представителя Высшего совета юстиции и директора Высшей школы юстиции.

После сдачи заключительного экзамена Дирекция Высшей школы юстиции готовит квалификационный список (с суммарным баллом, набранным слушателем юстиции), который представляется на утверждение в Независимый совет Высшей школы юстиции. Кроме того, Независимый совет дает свою собственную повествовательную оценку каждому слушателю юстиции, которая, наряду с суммарным баллом в квалификационном списке, служит в качестве руководящего документа для Высшего совета юстиции при назначении выпускника на должность судьи.

Прозрачность, доступ средств массовой информации

Общие суды предоставляют информацию о судебных слушаниях на своих веб-сайтах и при входе в суды для ознакомления общественности. Согласно закону, суд обязан обеспечивать аудио-, видеозапись судебного процесса. Суд по требованию должен обеспечивать доступ сторон к аудио-, видеозаписи. В случае вынесения судом определения о частичном или полном закрытии судебного заседания стороны обязаны дать подписку о неразглашении аудио-, видеозаписи. Общественный вещатель правомочен без ограничений осуществлять фотосъемку, кино-, видео-, аудиозапись судебного процесса, кроме случая вынесения судом определения о частичном или полном закрытии судебного заседания. Общественный вещатель обязан обеспечить передачу записи другим средствам массовой информации по их требованию. Если Общественный вещатель не пользуется правомочием, определенным пунктом 2 настоящей статьи, пользоваться таким правомочием может другое лицо, владеющее лицензией на общее вещание, на основании подачи письменного заявления судье, рассматривающему дело, до начала судебного заседания. Судья в случае подачи такого заявления более чем одним владельцем лицензии на общее вещание подбирает правомочное лицо жеребьевкой.

Фотосъемка, кино-, видеозапись в зале судебного заседания должны осуществляться с заранее выделенного судом места. Любые лица, находящиеся в зале судебного заседания, вправе осуществлять аудиозапись судебного заседания с заранее выделенного судом места. При выполнении указанных действий не допускаются передвижения по залу судебного заседания, шум, применение в зале световых или иных эмиссий, препятствующих нормальному процессу осуществления правосудия. В случае нарушения этого порядка судья (суд) может принять меры, установленные уголовно-процессуальным и гражданским процессуальным законодательством Грузии.

Если в судебном заседании участвуют присяжные заседатели, фотосъемка, кино-, видео-, аудиозапись судебного заседания должны осуществляться без съемки присяжных заседателей, разглашения сведений об их личности, внешних признаках или (и) других персональных данных.

Если интересы безопасности потерпевшего или (и) свидетеля требуют этого, на основании мотивированного ходатайства стороны суд может запретить вести съемку потерпевшего или (и) свидетеля, разглашать сведения об его личности, внешних признаках или (и) другие персональные данные.

Фотосъемка, кино-, видео-, аудиозапись и передача в эфир во дворе и коридорах здания суда разрешаются без каких-либо ограничений. Не допускается изъятие личных вещей, в том числе – мобильных телефонов, компьютеров, средств фото-, кино-, видео- или (и) аудиозаписи у лиц, входящих в здание суда в установленном судом порядке.

В 2014 г. Высший совет юстиции принял решение, разрешающее неправительственным организациям участвовать в заседаниях ВСЮГ с целью усиления прозрачности и повышения эффективности работы ВСЮГ.

В настоящее время отсутствует центральная база данных о судебных решениях. В соответствии с проектом поправок в Органический закон об общих судах, суды будут обязаны инициативно публиковать судебные решения. В этих целях Председатель Верховного суда, в декабре 2015,

создал рабочую группу по обеспечению доступности информации о судебных решениях для разработки правил в отношении способов публикации судебных решений в Интернете. Проект правил, разработанный рабочей группой, будет обсуждаться Высшим советом юстиции, который утвердит окончательный вариант. В рабочую группу входят судьи Тбилисского городского суда, апелляционного суда и Верховного суда, сотрудники судов первой, второй и третьей инстанций, инспектор по охране персональных данных, представители неправительственных организаций и журналисты, занимающиеся вопросам обеспечения доступности судебных решений.

Этика

Правилами поведения и этическими правилами, распространяющимися на судей, являются кодекс этики и закон о дисциплинарной ответственности судей общих судов и дисциплинарном судопроизводстве. Кодекс судейской этики принимается Конференцией судей Грузии после его официального представления Высшим советом юстиции. Текущий кодекс был принят в октябре 2007 г.

Кодекс судейской этики, состоящий из 28 статей, устанавливает подробные правила посещения судей. Например, судья должен вести себя так, чтобы не нанести урон престижу судебной власти и избегать неподобающих действий как в суде, так и за его пределами; судья не должен публично выражать свое негативное мнение или суждение в отношении профессионализма или личных качеств других судей и коллег или высказывать негативные комментарии в отношении судебных решений, вынесенных другими судьями; судья должен сохранять независимость и объективность; он должен укреплять доверие общественности к судебной власти; воздерживаться от односторонней коммуникации; выполнять обязанности судьи честно и надлежащим образом; уважать участников судебного процесса; обеспечивать порядок в зале судебных заседаний, равенство сторон и не допускать дискриминации; уважать вспомогательный персонал суда и контролировать соблюдение профессиональной этики этим персоналом; избегать разглашения или использования служебных сведений, полученных во время пребывания в должности, в интересах других лиц; непрерывно повышать свою квалификацию и профессионализм; воздерживаться от дачи комментариев по рассматриваемому делу средствами массовой информации (кроме комментариев технического или организационного характера) или комментариев, наносящих ущерб объективному рассмотрению дела; избегать унижительных, оскорбительных или политически мотивированных публичных заявлений; избегать участия в деятельности, несовместимой с должностью судьи; избегать вступления в группы, требующие дачи клятвы верности или подвергающие сомнению репутацию судьи; воздерживаться от участия в политической деятельности или выражения политических взглядов на публике; не участвовать в забастовках.

Высший совет юстиции Грузии отвечает за контроль за соблюдением этических правил судьями.

Высшая школа юстиции Грузии проводит тренинги по вопросам, относящимся к судейской этике, для кандидатов на должность судьи (будущих судей), а также действующих судей и других сотрудников судов в рамках своих программ обучения без отрыва от производства. Высшая школа юстиции, в сотрудничестве с USAID/JLEP, разработала учебную программу «Основы судейской этики», с использованием которой уже были проведены 17 тренингов практически для всех действующих судей. Кроме того, Высшая школа юстиции проводит, как минимум, один тренинг по судейской этике каждый год в рамках своей программы обучения судей без отрыва от производства. Тренинг проводится в течение двух дней и охватывает следующие вопросы: глобальные перспективы судейской должности; независимость; беспристрастность и конфликты интересов; добропорядочность; равноправие; прилежность и компетентность. В дополнение к теоретическим вопросам тренинг также включает в себя групповые обсуждения и тематические исследования.

Ограничения

Должность судьи несовместима с любым другим видом деятельности и оплачиваемой работы, за исключением педагогической и научной деятельности; судья не вправе быть членом политической партии или участвовать в политической деятельности. Судья подчиняется Закону Грузии «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе», нарушение которого может стать основанием для дисциплинарного производства в отношении судьи.

Перечень оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности судей и типов дисциплинарных проступков приведен в статье 2 Закона Грузии «О дисциплинарной ответственности судей общих судов и дисциплинарном судопроизводстве». Типы дисциплинарных проступков включают в себя, в числе прочего: любую деятельность, несовместимую с должностью судьи или противоречащую официальным обязанностям судьи, любое некорректное для судьи действие, которое дискредитирует репутацию суда или подрывает доверие к нему.

Согласно кодексу судейской этики, судья вправе участвовать в деятельности, не связанной с его официальными обязанностями, при условии, что она не противоречит принципу независимости судебной власти и судьи, не ставит под угрозу авторитет судебной власти, не вызывает подозрений в отношении объективности и беспристрастности судьи и отвечает требованиям грузинского законодательства и правил поведения.

Судья не имеет права выполнять какую-либо оплачиваемую работу, если только обязанность по выполнению такой работы не возложена на него законом, за исключением педагогической, научной или творческой деятельности, при условии надлежащего выполнения обязанностей судьи. Судья не вправе быть участником каких-либо соглашений, несовместимых с его официальным статусом и обязанностями. Судья не имеет права вступать в какую-либо организацию, требующую принесения клятвы верности и/или ставящую под угрозу репутацию судьи и подрывающую авторитет судебной власти. Судья не имеет права заниматься политической деятельностью; он не должен быть членом какой-либо политической организации или выполнять приказы партии или выступать от имени политической организации.

Что касается получения подарков, то этот вопрос регулируется Законом «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе» (см. текст закона в отдельном документе).

Пример из практики. Г-н Леван Мурусидзе, секретарь Высшего совета юстиции, который сам являлся кандидатом на должность судьи, присутствовал на нескольких собеседованиях с другими кандидатами по время процедуры отбора, проводившейся Высшим советом юстиции. По мнению представителей коалиции «Гражданское общество за независимое и прозрачное правосудие», его присутствие на собеседованиях привело к созданию несправедливых и неравных условий для других кандидатов. Эта проблема конфликта интересов так и не была устранена. «Это является нарушением Закона Грузии «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе», который должен соблюдаться не только членом Совета с конфликтом интересов, но и другими членами Совета, которые были обязаны поднять вопрос о конфликте интересов на заседании Совета и принять решение соответствии с законом».²⁵ Органы власти Грузии отметили, что согласно судебной реформе «третьей волны», правила касательно конфликта интересов, в частности, положения об отводе/самоотводе членов ВСЮГ, будут добавлены в Органический закон.

²⁵ Источник: <http://goo.gl/p4wb0W>.

Раскрытие информации об имуществе

В соответствии со статьей 5.4 Правил подбора кандидатов на должность судьи, утвержденных решением Высшего совета юстиции Грузии от 2009 г. № 1/308, кандидаты на должность судьи обязаны представлять в Высший совет юстиции справку о подаче декларации об имуществе в Бюро государственной службы в течение 7 дней с момента представления заявления в качестве кандидата на должность судьи. Кроме того, в соответствии со статьей 22 постановления Правительства Грузии о государственных должностных лицах, обязанных представлять декларации об имуществе за 2014 г., судьи общих судов обязаны представлять декларации об имуществе.

Дисциплинарное производство

Основаниями для возбуждения дисциплинарного производства в отношении судьи могут быть:

- а) жалоба или заявление какого-либо лица, кроме анонимной жалобы или анонимного заявления;
- б) объяснительная записка другого судьи, работника суда или должностного лица Высшего совета юстиции Грузии о совершении судьей дисциплинарного проступка;
- в) уведомление следственного органа;
- г) информация, распространенная средствами массовой информации, о деянии, совершенном судьей, которое можно рассматриваться как дисциплинарный проступок;
- д) рекомендация Дисциплинарной коллегии в отношении возбуждения дисциплинарного преследования судьи по новым основаниям.

Жалоба (заявление), упоминаемая в пункте (а), должна соответствовать образцу, утвержденному Высшим советом юстиции Грузии, и должна, как правило, составляться на стандартном напечатанном бланке. Ее также можно подавать в электронном виде. Расследование жалоб осуществляется Высшим советом юстиции Грузии. Дисциплинарное производство ведется Высшим советом юстиции, Дисциплинарной коллегией общих судов Грузии, Дисциплинарной палатой Верховного суда Грузии.

Высший совет юстиции Грузии отвечает за расследование дисциплинарных проступков, совершенных судьями. Некорректная интерпретация закона на основе личного истолкования судьей не является дисциплинарным проступком и не влечет за собой дисциплинарной ответственности. Такое действие также не может повлечь за собой уголовной или гражданско-правовой ответственности.

Однако судья может привлекаться к ответственности за общеуголовные «беловоротничковые преступления», совершаемые государственными должностными лицами, такие как получение взятки (статья 338 Уголовного кодекса), злоупотребление служебными полномочиями (статья 332), превышение служебных полномочий (статья 333), незаконное участие в предпринимательской деятельности (статья 337), получение запрещенного законом подарка (статья 340), служебный подлог (статья 341), служебная халатность (статья 342).

До 2007 г. в Уголовном кодексе Грузии была статья под названием «Вынесение неправомερных судебных решений или иных типов судебных постановлений». Хотя это положение редко применялось на практике, оно давало возможность для судебного преследования судьи за любое нарушение закона в процессе вынесения решения. В 2007 г. эта статья была исключена из Уголовного кодекса в рамках инициативы правительства по усилению независимости судебной власти.

Что касается гражданско-правовой ответственности за служебное поведение, то статья 207 Общего административного кодекса и статья 1005 Гражданского кодекса теоретически позволяют

привлекать судей к такой ответственности, однако до сих пор еще ни один судья не привлекался к гражданско-правовой ответственности за причиненный вред.

Порядок рассмотрения жалоб: в течение двух месяцев после получения жалобы, заявления или иной информации о дисциплинарном проступке, совершенном судьей, секретарь или другой член Высшего совета юстиции Грузии (или должностное лицо Высшего совета юстиции по приказу секретаря Высшего совета юстиции) предварительно изучает обоснованность жалобы, заявления или информации. На основании результатов такого предварительного изучения секретарь Высшего совета юстиции оценивает законность оснований для возбуждения дисциплинарного производства и принимает решение о том, прекратить ли дисциплинарное производство или потребовать объяснений от судьи. Разбирательство дисциплинарного проступка должно быть завершено в течение месяца со дня принятия решения о получении объяснений от судьи. После разбирательства дисциплинарного проступка, в результате изучения законности оснований для возбуждения дисциплинарного производства, секретарь Высшего совета юстиции Грузии обращается в Высший совет юстиции с предложением о возбуждении дисциплинарного производства или прекращении дисциплинарного производства в отношении судьи. Если принимается решение о возбуждении дисциплинарного производства, Высший совет юстиции назначает своего представителя в Дисциплинарную коллегия судей общих судов Грузии для поддержания обвинения в совершении дисциплинарного проступка. Решение о наложении дисциплинарного взыскания/дисциплинарной меры выносится правлением (статья 12-17 Закона Грузии о дисциплинарной ответственности судей общих судов и дисциплинарном судопроизводстве). Решение Дисциплинарной коллегии может быть обжаловано в Дисциплинарной палате Верховного суда Грузии Высшим советом юстиции или соответствующим судьей.

Решения Дисциплинарной коллегии и Дисциплинарной палаты публикуются на официальном веб-сайте после их вступления в силу.

Грузинские власти сообщили, что в рамках третьей волны судебной реформы порядок дисциплинарного производства будет усовершенствован. В частности, в проекте закона оптимизированы этапы дисциплинарного производства. Будет внедрен стандарт доказанности вины. Кроме того, в законопроекте предусмотрено, что дисциплинарная коллегия должна учитывать, что отстранение от должности в качестве дисциплинарного взыскания является крайней мерой, и она должна применяться лишь в исключительных случаях. В проекте закона дополнительно усиливается прозрачность дисциплинарного производства благодаря тому, что судье разрешается разглашать информацию о дисциплинарном производстве по требованию общественности. Председатель суда больше не будет иметь полномочий возбуждать дисциплинарное производство в отношении судей.²⁶ Эта функция будет передана независимому инспектору, должность которого в судебной системе является нововведением, направленным на усиление принципа равенства между судьями и прозрачности дисциплинарного производства. Независимый инспектор будет оценивать основания для возбуждения дисциплинарного производства после предварительного изучения, хотя окончательное решение о начале или прекращении дисциплинарного производства будет приниматься Высшим советом юстиции Грузии.

²⁶ В своем заключении в 2014 г. Венецианская Комиссия приветствовала намерение грузинских властей лишить председателей судов полномочий на возбуждение дисциплинарного производства в отношении судей общих судов и определить Высший совет юстиции в качестве единственного органа, уполномоченного возбуждать дисциплинарное производство в отношении судей. Совместное заключение Венецианской Комиссии и Директората по правам человека Генерального директората по правам человека и верховенству права Совета Европы в отношении проекта закона о внесении изменений в Закон Грузии о дисциплинарной ответственности судей общих судов и дисциплинарном судопроизводстве (октябрь 2014 г.), доступно по адресу: <http://goo.gl/V4bxF>.

Что касается оснований для привлечения судей к дисциплинарной ответственности, то правительство отметило, что этот вопрос будет решаться в рамках дальнейшей судебной реформы с целью исключения любых неясно сформулированных оснований для привлечения к ответственности и проведения более четкого разделения между судейской этикой и дисциплинарной ответственностью судей.

Санкции

Санкции за нарушение судьями вышеупомянутых ограничений налагаются в виде дисциплинарных взысканий и дисциплинарных мер. Дисциплинарные взыскания включают в себя: а) замечание; б) выговор; с) строгий выговор; d) смещение судьи с должности; е) исключение судьи из резервного списка судей общих судов.

Дисциплинарные меры включают в себя: а) направление судье частного рекомендательного письма; б) отстранение от должности председателя, первого заместителя или заместителя председателя суда, председателя судебной коллегии или палаты.

Дисциплинарное производство в отношении судьи возбуждается:

- а) председателем (или исполняющий обязанности председателя) Верховного суда Грузии – в отношении судей Верховного суда Грузии, апелляционных судов и районных (городских) судов;
- б) председателем (или исполняющий обязанности председателя) апелляционных судов – в отношении судей соответствующих апелляционных судов, а также судей районных (городских) судов на территории юрисдикции апелляционных судов;
- с) Высшим советом юстиции Грузии – в отношении всех судей общих судов Грузии.

За последние три года не было ни одного случая применения к судьям соответствующих санкций.

Неправительственные организации считают, что порядок дисциплинарного производства в отношении судей не функционирует надлежащим образом, и что основания для наложения дисциплинарных взысканий являются нечеткими и непрогнозируемыми. По их мнению, в 2013 г. был лишь один случай, когда судье было направлено частное рекомендательное письмо, а в 2014 и 2015 гг. дисциплинарные взыскания или меры не применялись ни разу.

Освобождение от должности

В предыдущем отчете СПД о мониторинге Грузии было рекомендовано пересмотреть основания для освобождения судей от должности. Для выполнения этой рекомендации не было принято никаких мер с сентября 2013 г.

Основания для освобождения судьи от должности изложены в Органическом законе об общих судах (статья 43): а) личное заявление; б) совершение дисциплинарного проступка; с) занятие должности или деятельность, несовместимые со статусом судьи; d) признание его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; е) прекращение гражданства Грузии; f) вступление в законную силу окончательно вынесенного в отношении него обвинительного приговора; g) достижение 65-летнего возраста; h) совершение коррупционного правонарушения в порядке, предусмотренном пунктом 6 статьи 20 Закона Грузии «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе»; i) смерть; j) ликвидация суда, сокращение должности судьи; k) назначение (избрание) в другой суд; l) избрание или назначение на должность в другом учреждении; m) истечение срока полномочий.

Для случаев, предусмотренных подпунктом «b», необходимо наличие представления дисциплинарной коллегии. Высший совет юстиции Грузии правомочен освободить судью от занимаемой должности, если он был не в состоянии осуществлять свои полномочия более 4

месяцев в течение последних 12 месяцев и имеется соответствующее медицинское заключение, согласно которому он не сможет осуществлять судебские полномочия и в дальнейшем.

Таблица 4. Статистика увольнений судей

Основания	2013	2014	2015
Истечение срока полномочий	12	3	44
Исключение из резервного списка на основании личного заявления	2	-	-
Исключение из резервного списка в связи с истечением срока полномочий	12	-	12
Назначение (избрание) на должность в другом учреждении	-	1	2

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями.

Оплата труда

Ежемесячный оклад судей судов первой инстанции составляет 4.000 лари, судей апелляционных судов – 5.000 лари и судей Верховного суда – 6.000 лари. Ставки ежемесячных окладов судей определены в Законе об оплате труда судей общих судов Грузии.

Таблица 5. Валовой годовой оклад судей общих судов Грузии

	Валовой годовой оклад в грузинских лари
Председатель Верховного суда	84.000
Первый заместитель председателя Верховного суда	78.000
Заместитель председателя Верховного суда	75.600
Судья Верховного суда	72.000
Председатель апелляционного суда	69.600
Заместитель председателя апелляционного суда	67.200
Руководитель палаты апелляционного суда	63.600
Судья апелляционного суда	60.000
Председатель районного (городского) суда	55.200
Председатель коллегии районного (городского) суда	51.600
Судья районного (городского) суда, судья-магистрат	48.000
Судья в резервном списке	6m000

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями. Примечание: 1 лари = 0,38 евро.

Размер надбавки к должностному окладу судьи определяет Высший совет юстиции Грузии. Размер надбавки к должностному окладу судьи Верховного Суда определяет Пленум Верховного Суда. Информация обо всех надбавках доступна на веб-странице Высшего совета юстиции.

Социальные гарантии и льготы для судей Конституционного суда регулируются Законом Грузии о гарантиях социальной защит членов Конституционного суда. Гарантии социальной защиты судей общих судов определяются Органическим законом об общих судах. Согласно статье 68(3) Органического закона, судью, не обеспеченного жильем в самоуправляющемся городе (муниципалитете), где он должен осуществлять судебские полномочия, государство обеспечивает необходимой жилой площадью или возмещает ему необходимые для этого расходы. Решение об обеспечении жильем Председателя и членов Верховного Суда принимает Председатель Верховного Суда, а об обеспечении жильем судей апелляционных и районных (городских) судов – Высший совет юстиции Грузии.

Согласно статье 12 Закона Грузии о государственной компенсации и государственной академической стипендии, судья, вышедший на пенсию, получает компенсацию в размере 30-60 процентов (в зависимости от должности судьи) должностного оклада, умноженные на стаж работы в качестве судьи, дополнительно к государственной пенсии.

В случае гибели судьи при исполнении его служебных обязанностей, связанных с осуществлением им судебских полномочий, его семье из государственного бюджета Грузии выплачивается единовременная компенсация в размере 25.000 лари. В случае нанесения телесных повреждений или иного ухудшения состояния здоровья судьи при исполнении его служебных обязанностей, связанных с осуществлением им судебских полномочий, после чего он был признан лицом со

статусом лица с ограниченными возможностями, или увечий судье выплачивается единовременная компенсация в размере 10 000 лари. Страхование жизни и здоровья судьи обязательно.

Неправительственные организации подвергают критике порядок и основания выплаты надбавок как нечеткие и расплывчатые.

Меры по укреплению добропорядочности

По мнению грузинских властей, в целях дальнейшего укрепления добропорядочности судей необходимо осуществлять следующие мероприятия: учебные программы с целью увеличения числа обоснованных судебных решений, что будет способствовать повышению доверия общественности к судебной власти; проведение тренингов по правам человека и узкоспециализированных тренингов по гражданско-правовым и уголовным вопросам, например, по борьбе с дискриминацией и гендерному равенству, защите прав детей т.д.; введение в действие правил применения дисциплинарных взысканий и подробных положений об основаниях привлечения к дисциплинарной ответственности; принятие нового кодекса этики и дальнейшее развитие системы электронного делопроизводства в общих судах.

По утверждению представителей Transparency International Грузия, основной проблемой в деле обеспечения добропорядочности судей является слабая система подотчетности судей. Система привлечения к дисциплинарной ответственности на организационном и законодательном уровнях является нестабильной, что ведет к практике непоследовательного и предвзятого отношения к судьям. Другая неправительственная организация – «Центр обучения и мониторинга прав человека» – отметила, что основными проблемами обеспечения добропорядочности судей являются следующие: 1) трехлетний испытательный срок, который негативно влияет на независимость судей; 2) неясные и непредсказуемые процедуры дисциплинарного производства и недостаточные гарантии для судей в этом процессе; 3) практика переназначения судей в другой суд без конкурса.

Выводы

Добропорядочность и независимость судей остаются в числе главных проблем в сфере развития демократического управления и верховенства права в Грузии. Задача достижения верного баланса между независимостью и подотчетностью судей является очень сложной, и Грузия все еще пытается решить ее.

Как и в случае других учреждений в Грузии, наблюдатели связывают реформы и уровень добропорядочности в судебной системе с правящей коалицией. До 2012 г., несмотря на реформы, осуществленные администрацией президента Саакашвили, доверие общества к судебной власти оставалось на низком уровне. Бытовало широко распространенное мнение, что судебная власть является чистой в плане взяточничества, однако в то же время она подвержена политическому влиянию. На нее также оказывало сильное влияние прокуратура, которая сама не является независимой от правящих политиков. Судьи удовлетворяли ходатайства прокуратуры практически во всех случаях, связанных со сделками о признании вины, предварительным заключением и т.д. По утверждению неправительственных организаций, около 98-99% дел завершались вынесением обвинительных приговоров, и из них около 80% заканчивались сделками о признании вины. Кроме того, в 85% случаев административных апелляций суды поддержали позицию государственных органов.²⁷

Существовали также структурные проблемы. Например, процедура назначения судей была непрозрачной; действующее законодательство позволяло произвольно применять дисциплинарное производство против судей; чрезмерные полномочия были сконцентрированы в руках председателя Верховного суда; состав Высшего совета юстиции не соответствовал международным стандартам и

²⁷ См., в частности: «Два года у власти: обзор эффективности деятельности «Грузинской мечты»», май 2015 г., стр.19-20, доступно по адресу: <http://goo.gl/JiVXmE>.

не был политически нейтральным; работа ВСЮГ не была прозрачной, его решения были необоснованными и т.д.

Новая правительственная коалиция, пришедшая к власти в 2012 г. (коалиция «Грузинская мечта»), обозначила реформы судебной системы и системы уголовного правосудия в качестве одной из своих приоритетных задач. В течение нескольких лет было осуществлено несколько волн реформ, и еще одна волна не завершена (см. описание выше в начале главы). Эти реформы заслуживают похвалы и приближают грузинские законы и практику к международным стандартам. Они уже способствовали улучшению статистики в точки зрения числа административных решений, отмененных в апелляционном порядке, количества обвинительных приговоров и одобренных сделок о признании вины. Процедуры судебного производства также стали более открытыми, поскольку средствам массовой информации и прочим лицам разрешили вести запись судебных слушаний.

В то же время осуществляемые реформы пока еще не позволили достичь необратимых изменений с точки зрения обеспечения добропорядочности и независимости судебной власти. В разговоре с некоторыми собеседниками группа мониторинга услышала мнение о том, что судьи, которые, как утверждается, ранее были послушны прежнему правительству Саакашвили, вначале стали действовать независимо после смены администрации, однако затем вступили в негласное соглашение с новым правительством. Новое правительство, в свою очередь, отказалось от своих первоначальных планов массового увольнения судей в связи с якобы имевшими место судебными ошибками при отправлении правосудия.²⁸ Такие предположения, если бы они были верными, подтвердили бы тот факт, что на судебную власть продолжает оказываться политическое влияние, хотя и не такое сильное, как раньше. Кроме того, группа мониторинга слышала от нескольких представителей бизнес сектора заявления о случаях предполагаемого подкупа судей, чего раньше никогда не было, в частности в делах, касающихся взаимоотношений между частными коммерческими структурами. Это значит, что механизм подотчетности функционирует неэффективно, что подтверждается статистикой, которая свидетельствует об отсутствии случаев преследования судей в связи с коррупцией.

Несмотря на недавние положительные реформы, все еще сохраняется ряд структурных недостатков, которые следует устранить.

Одной из принятых мер, которая подверглась критике в предыдущем отчете о мониторинге, а также со стороны гражданского общества и Венецианской комиссии, является введение испытательного срока для судей в соответствии с конституционной поправкой 2013 г. Хотя введение такого испытательного срока вызывает сожаление, группа мониторинга приветствует принятие подробных положений в законе об оценке временных судей и четких критериев отказа от подтверждения их бессрочного назначения. Необходимо тщательно контролировать применение этих правил, чтобы убедиться в том, что этот механизм функционирует надлежащим образом, и что его преимущества перевешивают риск, который создает испытательный срок для независимости судей. В случае негативных последствий этот закон следует изменить, исключив из него положения об испытательном сроке для судей. Также важно проследить за судьбой судей, чей 10-летний срок пребывания в должности истекает в ближайшие несколько месяцев, чтобы посмотреть, будут ли они переназначены на свои должности, и какой порядок будет при этом применен.

Также, по мнению мониторинговых экспертов, вызывает большую обеспокоенность тот факт, что судьи, которые были назначены в соответствии с прежними законами и которые сейчас пребывают в должности в рамках своего 10-летнего срока полномочий, не могут назначаться пожизненно, а должны проходить еще один конкурс и 3-летний испытательный срок. Такое положение дел

²⁸ См. отчет Сети ОЭСР о третьем раунде мониторинга Грузии, в котором описаны планы по созданию временной государственной комиссии по вопросам судебных ошибок; доступно по адресу: <http://goo.gl/2M6E6K>.

может подорвать их независимость и создать возможность для отстранения судей от должности по политическим мотивам. Ограниченный срок полномочий судей Верховного суда (10 лет) также был сохранен в Конституции, и это также негативно влияет на их независимость.

Еще одной проблемой, требующей разрешения, является дальнейшее усиление прозрачности Высшего совета юстиции и обеспечение того, чтобы все его решения принимались с указанием обоснований. Было бы целесообразным заменить текущий порядок тайного голосования в ВСЮГ процедурой открытого голосования. Группа мониторинга также обеспокоена тем, что председатель Верховного суда в силу занимаемой должности является председателем Высшего совета юстиции, что может привести к оказанию ненадлежащего влияния на других судей-членов ВСЮГ. Такое положение дел закреплено в Конституции и его будет тяжело изменить; поэтому важно следить за работой ВСЮГ и ролью председателя Верховного суда в ней. Тот факт, что представители гражданского общества также входят в состав ВСЮГ особенно важно в этом отношении. Членство председателя Верховного суда во ВСЮГ также приводит к воспринимаемому конфликту интересов, когда кандидаты на должность судьи обжалуют решения ВСЮГ в специально учрежденном органе в структуре Верховного суда (Квалификационная палата, состоящая из трех судей ВС), и когда судьи Верховного суда должны выносить определения по делам, рассматриваемым органом (ВСЮГ), председателем которого является Председатель Верховного суда.

Совершенно очевидно, что слишком много вопросов регулируется ВСЮГ, что породило недоверие к работе ВСЮГ и обвинения в злоупотреблении полномочиями. Порядок подбора, назначения, продвижения по службе, перевода и отстранения от должности судей должен подробно регламентироваться законом, а не вторичным законодательством. В законе должен быть установлен порядок продвижения судей по службе, основанный на личных качествах и конкурсном подборе, без каких-либо исключений и правил. ВСЮГ следует также принять дополнительные меры по усилению механизма предупреждения и разрешения конфликтов интересов в своей деятельности, в частности путем регламентирования соответствующих вопросов в своих правилах процедуры и проведения тренингов для членов и персонала ВСЮГ.

На следующем этапе судебной реформы необходимо решить две важные проблемы, а именно: изменить процедуру назначения председателей судов и порядок распределения дел между судьями. К сожалению, первоначальное предложение об избрании председателей судов судьями соответствующих судов не было поддержано парламентом. Что касается распределения дел, то группа мониторинга приветствует планируемый порядок произвольного распределения с использованием автоматизированных средств. Однако при этом важно помнить, что автоматическими системами можно также манипулировать, и в будущем эта система должна включать в себя меры защиты от незаконного вмешательства и манипуляций. Также рекомендуется, чтобы протокол автоматизированного распределения дел был открытым и доступным для сторон судебного процесса.

Процедура дисциплинарного производства в отношении судей должна быть упорядочена и должна обеспечивать дополнительные гарантии защиты прав судей. Председатели судов не должны играть никакой роли в таких процедурах. Функция по дисциплинарному расследованию и представлению дела в ВСЮГ должна быть передана отдельному подразделению (например, дисциплинарным инспекторам, как предложено в рассматриваемом законопроекте о судебной реформе). Такое подразделение должно обладать достаточными полномочиями и автономией для проведения эффективных расследований. Также важно пересмотреть перечень оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности, чтобы исключить любые нечеткие положения и обеспечить правовую определенность в этом отношении.

Для того чтобы укрепить независимость судей, необходимо исключить из системы оплаты труда судьи любые дискреционные выплаты (например, премии). Ставки окладов можно повысить законодательно, если они считаются недостаточно высокими. Можно разрешить выплачивать лишь

объективные надбавки (например, на основании стажа работы, занятия административной должности и т.д.).

Грузия частично выполнила предыдущую рекомендацию.

Новая рекомендация 12

1. Повысить прозрачность деятельности Высшего совета юстиции, обеспечить, чтобы все решения, принимаемые Советом, содержали подробное обоснование. Усилить контроль с целью недопущения конфликта интересов в работе Высшего совета юстиции и его персонала.
2. Регламентировать непосредственно в законе основные процедуры подбора, назначения, продвижения, перевода и отстранения от должности судей, оставив во вторичном законодательстве лишь технические детали.
3. Внедрить механизм продвижения судей на конкурсной основе с публикацией открытых объявлений о вакансиях и с использованием четких критериев продвижения по службе.
4. Отозвать полномочия председателей судов, относящиеся к карьерному росту судей, их материальному обеспечению, привлечению к ответственности и другие полномочия, которые могут негативно повлиять на независимость судей.
5. Внедрить систему автоматизированного произвольного распределения дел в судах с публикацией результатов такого автоматизированного распределения.
6. Реформировать положения закона, касающиеся дисциплинарного производства в отношении судей, путем отделения функции расследования дисциплинарных проступков от функции принятия решений, пересмотра перечня оснований для наложения взысканий с целью обеспечения правовой определенности, предоставления судьям гарантий справедливого разбирательства в процессе дисциплинарного производства.
7. Исключить в законе любые дискреционные выплаты (например, премии) из системы судейского вознаграждения.

Служба публичного обвинения

Предыдущая 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.

Служба публичного обвинения (прокуратура) Грузии входит в систему Министерства юстиции. По информации грузинских властей, законодательство обеспечивает автономию службы публичного обвинения от министерства при осуществлении отдельных расследований и уголовных преследований. Служба публичного обвинения разрабатывает руководящие принципы отправления уголовного правосудия, которые утверждает Министр юстиции. В общей сложности в службе публичного обвинения Грузии работают 447 прокуроров и 95 следователей.

Рисунок 6. Организационная структура службы публичного обвинения Грузии



Следующие департаменты и подразделения службы публичного обвинения осуществляют деятельность в сфере борьбы с коррупцией:

- отдел по борьбе с коррупцией Службы Главного прокурора: наиболее тяжкие коррупционные преступления.
- 8 окружных служб публичного обвинения: менее тяжкие коррупционные преступления.
- департамент по делам национальной безопасности и коррупционных преступлений в государственном секторе: уголовное преследование по коррупционным преступлениям в государственном секторе.
- департамент финансовых преступлений: уголовное преследование по коррупционным преступлениям в частном секторе.

Служба публичного обвинения выполняет следующие основные функции: уголовное преследование; надзор за расследованиями уголовных преступлений; проведение собственных расследований (преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов; преступлений, связанных с отмыванием денег; тяжких коррупционных преступлений; коррупционных преступлений, раскрытых прокуратурой; или в случаях, когда конфликты интересов или прочие серьезные причины не позволяют компетентным следственным органам обеспечить независимое самостоятельное расследование); координация осуществления политики в сфере уголовного правосудия.

Обзор недавних реформ

Согласно информации, предоставленной грузинским правительством, в целях обеспечения большей независимости и автономии службы публичного обвинения, за последние три года правительство Грузии осуществило две важные реформы. В мае 2013 г. парламент Грузии принял поправки в Закон «О прокуратуре», которые вступили в силу в июне 2013 г. В соответствии с принятыми поправками, все обвинительные полномочия, которыми был наделен Министр юстиции, были переданы Главному прокурору Грузии, а полномочия Министра юстиции вмешиваться в действия прокуратуры, осуществляемые в связи с расследованием отдельных уголовных дел, были отменены.

В 2015 г. парламент принял новые положения о назначении и отстранении от должности Главного прокурора. Были приняты соответствующие поправки в Закон «О прокуратуре», которые вступили в силу в сентябре 2015 г.

Кроме того, в январе 2016 г. Главный прокурор учредил Консультативный совет, который занимается вопросами поощрения, продвижения по службе и привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников прокуратуры. В феврале 2016 г. Консультативный совет провел свое первое заседание. Эти меры были приняты отчасти с целью выполнения рекомендаций международных экспертов, которые выполнили анализ функций прокуратуры по просьбе грузинской стороны.

В октябре 2015 г. в своем совместном заключении²⁹ Венецианская комиссия, ОБСЕ/БДИПЧ и Консультативный совет европейских прокуроров отметили, что реформа службы прокуратуры в Грузии осуществляется в правильном направлении. Однако было сказано, что предложенная реформа в полной мере еще не достигла заявленной цели деполитизации Главной прокуратуры. Для достижения этой цели были выработаны следующие основные рекомендации:

А. Порядок назначения на должность Главного прокурора должен быть основан на четких критериях квалификации/опыта, изложенных в проекте закона; было бы целесообразным, если Министр юстиции, после официальных консультаций с независимыми внешними экспертами, предлагал бы несколько кандидатов в Прокурорский совет на утверждение;

В. Члены Прокурорского совета, избираемые парламентом, должны выбираться на основе более прозрачной процедуры. Одним из вариантов является предоставление определенным должностным лицам права выбираться в члены Совета автоматически, в силу занимаемой должности. Другим вариантом является предоставление права назначать в Совет своих кандидатов одному или нескольким органам за пределами Министерства юстиции или Прокурорского совета. В число членов, избираемых парламентом, должны входить либо члены, избранные квалифицированным большинством голосов парламентом, либо члены, назначенные оппозицией (система квот). Рекомендуются, чтобы председатель Прокурорского совета избирался самими членами Совета, вместо того чтобы Министр юстиции автоматически занимал эту должность;

С. Полномочия назначать кандидатов в прокурорский компонент Прокурорского совета не должны принадлежать исключительно высшим руководителям системы прокуратуры; вместо этого рекомендуется, чтобы кандидаты назначались либо на основе процедуры открытого конкурса, либо прокурорами на всех уровнях из числа своих коллег;

Д. Проект закона должен включать в себя необходимые гарантии независимости Прокурорского совета; например, рекомендуется наделить Прокурорский совет полномочиями принимать решения по досрочному исключению из своего состава прокуроров;

Е. В проекте закона должны быть четко определены статус и любые полномочия по принуждению, которыми обладает чрезвычайный прокурор, и должно быть определено, как проводимое им «расследование» связано с любым возможным уголовным производством, которое может быть возбуждено в отношении Главного прокурора на основании Уголовно-процессуального кодекса; для назначения чрезвычайного прокурора и утверждения его отчета должно требоваться простое большинство голосов членов Совета, и согласие правительство не должно требоваться для представления отчета в парламент.

²⁹ См. Совместное заключение Венецианской Комиссии, Консультативного совета европейских прокуроров и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека по проекту поправок в Закон Грузии «О прокуратуре», утвержденное Венецианской Комиссией на своем 104-м пленарном заседании (Венеция, 23-24 октября 2015 г.), доступно по адресу: <http://goo.gl/UfW3IJ>.

Независимость

Согласно ответам грузинского правительства, законодательство Грузии обеспечивает защиту независимости прокуратуры благодаря наличию четкого механизма назначения, отстранения от должности, продвижения Главного прокурора и подчиняющихся ему прокуроров, запрету на оказание ненадлежащего влияния на деятельность сотрудников прокуратуры, их защите и предоставлении гарантий надлежащей материальной и финансовой поддержки. Основными законодательными положениями и механизмами, предусмотренными Законом «О прокуратуре», которые обеспечивают вышеупомянутые гарантии и меры защиты, являются следующие:

- Вмешательство в деятельность работника прокуратуры должностных лиц, общественных и политических объединений, их представителей или других лиц, не уполномоченных Законом на вмешательство в деятельность работника Прокуратуры или оказание воздействия на него в любой форме, а также воспрепятствование деятельности работника прокуратуры наказываются Законом (статья 36 Закона «О прокуратуре»).
- Работник прокуратуры независим в своей служебной деятельности. Он не может быть отстранен или освобожден от занимаемой должности, кроме предусмотренных настоящим Законом случаев и установленного настоящим Законом порядка (статья 35 Закона «О прокуратуре»).
- Воспрепятствование исполнению работником прокуратуры служебных обязанностей, унижение его чести и достоинства, угроза, сопротивление, насилие в его адрес, посягательство на жизнь, здоровье и имущество члена его семьи влекут предусмотренную Законом ответственность (статья 35 Закона «О прокуратуре»).
- Министр юстиции не вмешивается в действия, осуществляемые прокуратурой в связи с расследованием отдельных уголовных дел или (и) уголовным преследованием, а также принимаемые ею решения (статья 8 Закона «О прокуратуре»).
- Новые правила назначения и отстранения от должности Главного прокурора были включены в Закон «О прокуратуре» после внесения недавних поправок. См. подробности ниже.
- Был создан Консультативный совет, который занимается вопросами совершенствования деятельности прокуратуры, а также вопросами поощрения, продвижения по службе и привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников прокуратуры. См. подробности ниже.
- Финансирование Прокуратуры осуществляется за счет ассигнований из государственного бюджета. Расходы Прокуратуры должны учитываться в государственном бюджете отдельным организационным кодом. Сокращение текущих расходов, предусмотренных в государственном бюджете в части финансирования Прокуратуры, по сравнению с размером бюджетных средств за предыдущий год допускается только с согласия Министра юстиции.
- Государство осуществляет материально-техническое обеспечение прокуратуры, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование.

По мнению неправительственных организаций, несмотря на недавние изменения, необходимо повысить институциональную независимость прокуратуры, она должна еще больше дистанцироваться от исполнительной власти; кроме того, необходимо усиливать индивидуальную независимость прокуроров.

Прием на работу

Процедуры приема на работу и назначения прокуроров регулируются Порядком прохождения стажировки в органах прокуратуры Грузии, утвержденным приказом Министра юстиции. Ниже перечислены процедуры и критерии, предусмотренные вышеупомянутым Порядком.

Комиссия по прохождению стажировки в органах прокуратуры Грузии (далее – «Комиссия») является органом, отвечающим за набор стажеров и надзор за их прохождением стажировки. Состав Комиссии определяется Главным прокурором Грузии.

В состав Комиссии входят председатель, заместитель председателя и члены Комиссии. Должностные лица Министерства юстиции Грузии (включая работников прокуратуры), представители неправительственных, других публичных организаций и прочие лица также могут стать членами Комиссии.

Стажеры набираются в прокуратуре на конкурсной основе. К конкурсу допускаются лица, имеющие высшее образование в сфере права и студенты последнего курса университета.

Секретариат Комиссии (далее – «Секретариат») обеспечивает материально-техническую поддержку проведению конкурса на должность стажера и, в частности, принимает заявления от кандидатов, проверяет поданные документы и представляет их в Комиссию. Председатель Комиссии определяет состав Секретариата и назначает его руководителя.

Для участия в конкурсе на должность стажера кандидат обязан подать соответствующее заявление в электронном виде и необходимые документы, в том числе копию университетского диплома и приложение к диплому или справку, подтверждающую учебу на последнем курсе бакалавриата; справку о состоянии здоровья; справку о прохождении теста на наркотики; копию свидетельства о сдаче квалификационного экзамена работников прокуратуры, свидетельства о сдаче квалификационного экзамена судей или прохождения тестирования адвокатов и т.д.

Конкурс на должность стажера может проводиться в несколько этапов, включая письменный экзамен (тест и/или анкетирование) и устное собеседование. Главный прокурор принимает решение о количестве и типе этапов. Программа конкурса и минимальный проходной балл также определяются Главным прокурором.

Процедура проведения конкурса и связанная с ней информация доводятся до сведения общественности через средства массовой информации.

Дата и время проведения конкурса, а также максимальное количество стажеров определяются Главным прокурором. Первый этап конкурса проводится, как минимум, через три недели со дня публикации объявления о конкурсе, а второй этап – в течение разумного периода времени после завершения первого этапа. Процедура тестирования осуществляется Комиссией.

Все кандидаты на должность стажера должны получать заблаговременное уведомление о месте и времени проведения каждого этапа конкурса в разумные сроки. После объявления результатов письменного конкурса (теста) Комиссия рассматривает претензии и жалобы кандидатов на должность стажера и уведомляет их о принятом решении.

Собеседования должны проводиться в разумные сроки после завершения предыдущих этапов конкурса, чтобы оценить знания кандидатов на должность стажера и их пригодность для соответствующей должности.

По результатам конкурса председатель Комиссии представляет Главному прокурору данные кандидатов на должность стажера, которые успешно прошли все этапы конкурса.

После этого кандидаты на должность стажера проходят тренинг, организуемый Департаментом человеческих ресурсов и развития Главной прокуратуры Грузии. Результаты тренинга учитываются при назначении стажера в органы прокуратуры.

По рекомендации председателя Комиссии, в соответствии с потребностями органа прокуратуры и предварительно определенным количеством мест, Главный прокурор назначает кандидатов на должность стажера, номинированных Комиссией, в качестве стажеров в органы прокуратуры.

Руководителем стажировки Главный прокурор назначает главу органа (структурной единицы) прокуратуры, где стажер проходит стажировку. Руководитель стажировки осуществляет непосредственный надзор за прохождением стажировки и обеспечивает профессиональное развитие стажера. По рекомендации Департамента человеческих ресурсов и развития прокуратуры, руководитель стажировки определяет тип работы для стажера. Руководитель стажировки периодически указывает стажеру темы для изучения, поручает задания и контролирует выполнение им работы.

Руководитель стажировки представляет информацию о результатах стажировки (оценке стажера) в Департамент человеческих ресурсов и развития прокуратуры каждые три месяца. Руководитель Департамента человеческих ресурсов и развития обсуждает оценку, которую дал стажеру руководитель стажировки, вместе с соответствующим стажером.

Общий срок стажировки в прокуратуре составляет один год. В особых случаях, по рекомендации председателя Комиссии, Главный прокурор может назначить стажера на вакантную должность в прокуратуре до истечения его срока стажировки.

Стажер, который не выполняет установленные для него требования во время прохождения стажировки, может быть исключен из программы стажировки на основании оценки руководителя стажировки и/или результатов соответствующего тестирования по приказу Главного прокурора. Стажеры, в отношении которых рассматривается вопрос об исключении из программы, имеют право представить заявление с изложением своего мнения в отношении их досрочного исключения в Департамент человеческих ресурсов и развития.

Процесс стажировки координируется Департаментом человеческих ресурсов и развития. После представления руководителем стажировки оценки работы стажера, руководитель Департамента человеческих ресурсов и развития представляет соответствующие данные о выполнении стажером своих обязанностей председателю Комиссии и Главному прокурору.

В целях проверки теоретических и практических знаний во время прохождения стажировки Департамент человеческих ресурсов и развития может организовать тренинги и соответствующие тесты для стажеров. Итоговый тест для стажеров может быть организован в разумные сроки до истечения периода стажировки.

После истечения срока стажировки Комиссия проводит собеседование со стажерами и оценивает их, учитывая при этом результаты, которые были достигнуты стажерами на протяжении всего периода стажировки.

Исходя из результатов итоговой оценки стажеров, Комиссия может принять одно из следующих решений:

- квалификация и навыки лица, полученные в течение всего срока стажировки, удовлетворяют требованиям, установленным для работников прокуратуры;
- квалификация и навыки лица, полученные в течение всего срока стажировки, не удовлетворяют требованиям, установленным для работников прокуратуры.

Председатель Комиссии представляет Главному прокурору информацию о лицах, успешно прошедших стажировку. Эти лица назначаются на соответствующие вакантные должности (если они имеются) Главным прокурором.

Срок пребывания в должности

Все прокуроры, за исключением Главного прокурора, назначаются на пожизненный срок. Главный прокурор избирается на 6-летний срок. Закон «О прокуратуре» обеспечивает гарантированное право в отношении срока пребывания с должности путем четкого определения оснований для увольнения прокуроров, а также механизма рассмотрения дисциплинарных вопросов, включая увольнение и соответствующий порядок обжалования.

Согласно Закону «О прокуратуре», прокурор может быть уволен по следующим основаниям:

- по личному заявлению;
- во время ухудшения состояния здоровья, получения увечья или хронического заболевания, ввиду чего он уже не в состоянии исполнять возложенные на него служебные обязанности;
- при неисполнении либо недолжном исполнении служебных обязанностей;
- при служебной несовместимости;
- при грубом или систематическом нарушении служебной дисциплины;
- при сокращении штатов;
- во время избрания или назначения в органы законодательной, исполнительной, судебной властей, местного самоуправления; в других случаях должностной несовместимости;
- при нарушении присяги, разглашении профессиональной тайны или совершении другого поступка, не достойного работника прокуратуры;
- на основании вступления в законную силу обвинительного приговора;
- при наличии судимости;
- при заболевании алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, психическим заболеванием или другим тяжелым хроническим недугом;
- при признании судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- при утрате гражданства Грузии;
- при нарушении требований, установленных для приема на работу;
- по достижении пенсионного возраста (60 лет для женщин и 65 лет для мужчин).

Консультативный совет

В январе 2016 г. Главный прокурор издал приказ о создании Консультативного совета, который занимается вопросами совершенствования деятельности прокуратуры, а также вопросами поощрения, продвижения по службе и привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников прокуратуры. Он не имеет никакого отношения к процедуре подбора прокуроров, осуществляемой Комиссией, члены которой назначаются Главным прокурором.

Он также отличается от Прокурорского совета, чья роль ограничивается вопросами, связанными с назначением Главного прокурора, сроком его пребывания в должности и привлечением его к дисциплинарной ответственности. В феврале 2016 г. Консультативный совет провел свое первое заседание. Совет не упоминается в Законе «О прокуратуре», поскольку он был создан по решению Главного прокурора.

19 февраля 2016 г. состав Консультативного совета был изменен. В настоящее время Консультативный совет состоит из следующих 16 членов: Главный прокурор, 3 его заместителя, 8 членов Прокурорского совета, избираемых Конференцией прокуроров; руководитель Генеральной инспекции прокуратуры; руководитель Департамента человеческих ресурсов и развития прокуратуры; руководитель Департамента по надзору за деятельностью и стратегическому развитию прокуратуры; и руководитель правового отдела Главной прокуратуры Грузии. Хотя 8 членов Прокурорского совета, которые были избраны Конференцией прокуроров, были также назначены Главным прокурором в качестве членов Консультативного совета, это не предусмотрено ни в одном законе. Главный прокурор может сменить этих членов своим решением в любое время.

В этой связи органы власти Грузии отметили, что состав Консультативного совета основывается не на личностях, а на конкретных должностях, которые занимают его члены в системе службы публичного обвинения Грузии:

- Из 16 членов Консультативного совета 8 членов являются следователями и прокурорами, которые были избраны Конференцией прокуроров в Прокурорский совет на основании их репутации и умений. Тот факт, что 8 прокуроров и следователей, которые принимают участие в рассмотрении дисциплинарных и других вопросов, в большой степени пользуются доверием среди коллег, является дополнительной гарантией и внушает доверие к деятельности Консультативного совета;
- Один член Консультативного совета является руководителем Генеральной инспекции Службы публичного обвинения Грузии. Это подразделение отвечает за проведение дисциплинарных расследований и подготовку заключений по их результатам. Соответственно, руководитель этого подразделения содействует работе Консультативного совета, предоставляя информацию о проведенных расследованиях и их результатах;
- Один член Консультативного совета является руководителем Юридического отдела Службы публичного обвинения Грузии. Это подразделение отвечает за представительство Службы публичного обвинения при рассмотрении в судах трудовых споров. Руководитель этого подразделения содействует работе Консультативного совета своим опытом в сфере рассмотрении трудовых споров;
- Один член Консультативного совета является руководителем Департамента управления и развития человеческих ресурсов Службы публичного обвинения Грузии (Департамент человеческих ресурсов). Этот департамент ведет и хранит личные дела сотрудников Службы публичного обвинения. Соответственно, руководитель этого подразделения предоставляет информацию о характеристике сотрудника, вопрос которого рассматривается, в том числе информацию о предыдущих дисциплинарных взысканиях, соблюдении внутренних правил, заслугах;
- Один член Консультативного совета является руководителем Департамента надзора за деятельностью прокуроров и стратегического развития Службы публичного обвинения Грузии. Этот департамент следит за нагрузкой и качеством работы сотрудников Службы. Поэтому руководитель этого департамента информирует Консультативный совет о нагрузке сотрудника, который обсуждается, характер выполняемой работы и ее качество;
- Остальные четыре места в составе Консультативного совета занимают Главный прокурор и три его заместителя. Их участие в работе совета особенно важно, учитывая их высокую роль в общем управлении Службой публичного обвинения и то, что на них возлагается наивысшая ответственность за надлежащую работу Службы.

Группа по мониторингу не сомневается в том, что текущий состав Консультативного совета является адекватным и одобряет действия Главного прокурора, в частности, касательно включения в состав совета прокуроров и следователей, избранных Конференцией прокуроров в Прокурорский

совет. Но обеспокоенность выражается скорее в том, что определение состава Консультативного совета находится в полном усмотрении Главного прокурора и может быть изменен в любой момент. Такое положение дел не представляется жизнеспособным решением. По мнению грузинских властей, такой состав Консультативного совета минимизирует риск субъективной замены его членов.

Главный прокурор

С целью усиления независимости и автономии прокуратуры, в 2015 г. была осуществлена реформа прокуратуры. Соответствующие поправки в Закон «О прокуратуре» вступили в силу в сентябре 2015 г. Были введены в действие новые правила назначения и увольнения Главного прокурора, а также учреждены три новые структуры: Прокурорский совет, Конференция прокуроров и чрезвычайный (ad hoc) прокурор.

- Назначение Главного прокурора

Главный прокурор избирается на 6-летний срок. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Главного прокурора дважды подряд. Главным прокурором может быть избран не имеющий судимости гражданин Грузии с высшим юридическим образованием, с не менее чем 5-летним опытом работы судьей, рассматривавшим уголовные дела, прокурором или адвокатом по уголовным делам общей или уголовной специализации либо являющийся признанным специалистом в области уголовного права из высшего учебного заведения или организации гражданского общества с не менее чем 10-летним опытом работы по юридической профессии. Кандидат на должность Главного прокурора по своим нравственным и профессиональным качествам должен пользоваться высоким авторитетом.

Процедура назначения Главного прокурора состоит из следующих четырех этапов:

1. Министр юстиции начинает консультации с академическими кругами, членами гражданского общества и со специалистами в области права. Указанные консультации длятся в течение одного месяца. В результате этих консультаций Министр юстиции подбирает и представляет Прокурорскому совету на утверждение не менее 3 кандидатов на должность Главного прокурора, как минимум одну треть которых должны составлять лица противоположного пола. Представление кандидатов на должность Главного прокурора должно быть обоснованным.

2. Прокурорский совет, описанный ниже, проводит отдельное тайное голосование за кандидатов на должность Главного прокурора на своем заседании. Утвержденным считается кандидат, набравший наибольшее число голосов, но не менее двух третей полного состава Прокурорского совета. Если все кандидаты не набрали необходимого количества голосов, два кандидата, которые получили наибольшее количество голосов, выходят во второй раунд. Если во втором раунде ни один из кандидатов не получил необходимого количества голосов, тогда в течение одной недели Министр юстиции выдвигает новых кандидатов таким же образом.

3. Кандидатуру на должность Главного прокурора, утвержденную Прокурорским советом, Министр юстиции для получения согласия представляет Правительству Грузии. В случае отклонения Правительством Грузии кандидатуры на должность Главного прокурора Министр юстиции представляет Правительству Грузии утвержденную Прокурорским советом другую кандидатуру. В случае одобрения Правительством Грузии кандидатуры на должность Главного прокурора, представленной Министром юстиции, указанная кандидатура представляется Парламенту Грузии.

4. Парламент Грузии избирает Главного прокурора путем тайного голосования большинством полного состава. Если кандидатура на должность Главного прокурора, представленная Правительством Грузии, не будет поддержана Парламентом Грузии, вышеизложенные процедуры повторяются.

Новая процедура уже была применена на практике. Как было описано органами власти Грузии, в октябре 2015 года Министр юстиции начал интенсивные консультации с научными кругами, гражданским обществом и экспертами-правоведами для выбора кандидатов на должность Главного прокурора; консультации длились один месяц. На их основании Министр выбрал и в ноябре 2015 года представил для утверждения Прокурорскому совету трех кандидатов на должность Главного прокурора (двух мужчин и одну женщину). 19 ноября 2015 года Прокурорский совет на своем заседании впервые выбрал и утвердил кандидата на должность Главного прокурора. Несмотря на критику со стороны НПО, Правительство убеждено, что весь процесс был прозрачен и строго соответствовал новым правилам. Протоколы заседаний публиковались на веб-сайтах Министерства юстиции и Прокурорского совета. После утверждения кандидата Прокурорским советом, Министр юстиции представил кандидата Правительству Грузии, которое дало свое согласие на утвержденную кандидатуру и представило ее Парламенту Грузии для избрания. 27 ноября 2015 года Парламент Грузии избрал Главного прокурора Грузии.

- Прокурорский совет

В рамках осуществляемых реформ был создан Прокурорский совет для участия в рассмотрении опросов, связанных с Главным прокурором. Он состоит из 15 членов, включая Министра юстиции, являющегося председателем Совета, восьми прокуроров, избираемых Конференцией прокуроров (не менее одной четверти которых составляют лица противоположного пола), двух членов парламента (одного из которых из числа своих членов избирает парламентское большинство, а второго из числа членов парламента, не входящих в парламентское большинство, избирают члены парламента вне парламентского большинства), двух судей общих судов, избираемых Высшим советом юстиции, и двух членов Прокурорского совета, избираемых парламентом из числа кандидатов, выдвинутых высшими учебными заведениями и организациями гражданского общества.

В рамках этой модели ни Министр юстиции, и Совет не обладают обвинительными полномочиями.

- Чрезвычайный (ad hoc) прокурор

При наличии достаточных оснований предполагать, что Главным прокурором совершено преступление, Прокурорский совет по инициативе одного или более членов Прокурорского совета рассматривает вопрос о целесообразности назначения чрезвычайного (ad hoc) прокурора. Прокурорский совет правомочен рассмотреть вопрос о целесообразности назначения чрезвычайного (ad hoc) прокурора также на основании обращения не менее чем одной трети полного состава Парламента Грузии.

Право выдвигать кандидата на должность чрезвычайного (ad hoc) прокурора имеет любой член Прокурорского совета. Прокурорский совет принимает решение о назначении лица чрезвычайным (ad hoc) прокурором путем тайного голосования, большинством полного состава Прокурорского совета. Если большинство полного состава Прокурорского совета сочтет, что не существует достаточных оснований предполагать, что Главным прокурором совершено преступление, Прокурорский совет отклоняет вопрос о назначении чрезвычайного (ad hoc) прокурора. Отказ Прокурорского совета в назначении чрезвычайного (ad hoc) прокурора должен быть обоснованным. Лице, которое избирается на должность чрезвычайного (ad hoc) прокурора, не должно иметь судимостей, может быть бывшим судьей, бывшим прокурором или адвокатом в уголовных делах с высшим юридическим образованием и как минимум 5 годами соответствующего опыта правовой работы. Кандидат на должность чрезвычайного (ad hoc) прокурора может также быть выбран с числа признанных экспертов в сфере уголовного права или представителей организаций гражданского общества с по крайней мере 10 годами опыта работа по юридической специальности. У кандидата должна быть безупречная репутация, что основывается на его/ее моральных и профессиональных качествах. Срок полномочий чрезвычайного (ad hoc) прокурора прекращается после завершения выполнения его задания на основании решения Прокурорского совета.

- Процедуры освобождения от должности Главного прокурора

После своего назначения чрезвычайный (ad hoc) прокурор подготавливает и представляет Прокурорскому совету заключение о наличии либо отсутствии обоснованных предположений о совершении преступления Главным прокурором. В случае наличия обоснованного предположения о совершении Главным прокурором преступления согласно заключению чрезвычайного (ad hoc) прокурора Прокурорский совет путем тайного голосования, не менее чем двумя третями полного состава Прокурорского совета утверждает заключение чрезвычайного (ad hoc) прокурора и обращается в Парламент Грузии с представлением о досрочном освобождении Главного прокурора от должности. В случае неутверждения не менее чем двумя третями полного состава Прокурорского совета заключения чрезвычайного (ad hoc) прокурора о наличии обоснованного предположения о совершении преступления Главным прокурором вопрос считается снятым с повестки дня заседания Прокурорского совета. Даже в случае неподтверждения в заключении чрезвычайного (ad hoc) прокурора обоснованного предположения о совершении Главным прокурором преступления, Прокурорский совет вправе путем тайного голосования, не менее чем двумя третями полного состава Прокурорского совета отклонить указанное заключение чрезвычайного (ad hoc) прокурора. В таком случае считается, что обоснованное предположение о совершении Главным прокурором преступления существует, и Прокурорский совет обращается в Парламент Грузии с представлением о досрочном освобождении Главного прокурора от должности.

Наконец, Парламент Грузии рассматривает и ставит на голосование представление Прокурорского совета о досрочном освобождении Главного прокурора от должности. Соответствующее решение считается принятым, если за него проголосует большинство полного состава Парламента Грузии. В случае непринятия Парламентом Грузии решения о досрочном освобождении Главного прокурора от должности, вопрос считается снятым с повестки дня заседания Парламента.

Главный прокурор временно освобождается от исполнения обязанностей незамедлительно после назначения чрезвычайного (ad hoc) прокурора, и такая приостановка исполнения обязанностей действует до тех пор, Прокурорский совет и/или Парламент не примут решение.

Главный прокурор может быть освобожден от должности досрочно и в случае, если в результате рассмотрения дела Прокурорским советом подтвердится совершение Главным прокурором дисциплинарного проступка. В таком случае Прокурорский совет и Парламент Грузии принимают соответствующие решения в вышеупомянутой последовательности и порядке с той разницей, что в случае совершения административного проступка чрезвычайный (ad hoc) прокурор не назначается. При ведении процесса о досрочном освобождении Главного прокурора от должности на основе дисциплинарного судопроизводства Прокурорский совет из числа своих членов, не менее чем двумя третями полного состава избирает докладчика.

- Конференция прокуроров

Конференция прокуроров Грузии представляет собой собрание прокуроров и следователей прокуратуры. Основной функцией Конференции является избрание членов Прокурорского совета. Конференция – это самостоятельный орган, состоящий из прокуроров и следователей прокуратуры страны, которые вправе избирать своих 8 представителей в Прокурорский совет. Представители высшего руководящего персонала прокуратуры, такие как Главный прокурор, его заместители, руководители департаментов и районных органов прокуратуры, не имеют права заседать в Прокурорском совете.

Инициативы по созданию Прокурорского совета и предоставлению прокурорам Грузии права избирать своих представителей в этот орган были положительно оценены различными экспертами. В частности, Венецианская комиссия и другие международные организации указали в своем совместном заключении, что «основным нововведением ... является создание Прокурорского совета..., что является весьма похвальным шагом в сторону деполитизации прокуратуры.

Прокурорский совет воспринимается как *плюралистический орган*, который объединяет в себе членов парламента, прокуроров, членов гражданское общество и должностных лиц правительства».

Этика

Правила этического поведения прокуроров изложены в Кодексе этики работников прокуратуры. Генеральная инспекция Главной прокуратуры Грузии, пользующаяся действующими механизмами гарантии независимости и объективности (напрямую подотчетна Главному прокурору и не подчиняется его заместителям), отвечает за контроль за соблюдением правил этики прокурорами.

В целях выполнения этой обязанности:

- Генеральная инспекция усилила мониторинг случаев с соответствующими профилями рисков;
- каждый случай, в котором прокурор использовал дискреционные полномочия, проверяется более тщательно;
- Генеральная инспекция пользуется соответствующим программным обеспечением «CrimCase», которое облегает задачу классификации дел по категориям использованных дискреционных полномочий;
- Генеральная инспекция инициирует официальное расследование в случае, когда дискреционное решение принимается с отклонением от установленных критериев;
- расследование также инициируется в случае, когда дискреционное решение принимается с соблюдением критериев, однако сопровождается подозрительными обстоятельствами;
- Генеральная инспекция использует «горячую линию», которая является важным инструментом для приема жалоб от граждан.

В статье 38 Закона «О прокуратуре» предусмотрены следующие дисциплинарные взыскания за нарушение правил этики работниками прокуратуры: замечание; выговор; перевод на более низкую по рангу должность; освобождение от должности; увольнение из органов прокуратуры. Конкретный тип дисциплинарного взыскания зависит от характера и серьезности нарушения.

В период 2013-2015 гг. в общей сложности 18 работников прокуратуры привлекались к дисциплинарной ответственности за различные нарушения правил этики.

Конфликт интересов

Согласно статье 20 Кодекса этики работников прокуратуры, работник прокуратуры должен соблюдать требования Закона Грузии «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе». В этой статье также предусмотрено, что «работник прокуратуры, который имеет имущественную или иную личную заинтересованность в отношении решения, входящего в сферу компетенции прокуратуры Грузии, обязан заявить самоотвод в соответствии с правилом, установленным законом, и не участвовать в процессе обсуждения и принятия этого решения».

В соответствии со статьей 59 Уголовно-процессуального кодекса Грузии (УПК Грузии), следующие обстоятельства исключают возможность участия прокурора в уголовном процессе:

- он участвует в деле в качестве обвиняемого;
- он является членом семьи или близким родственником обвиняемого, адвоката, потерпевшего;
- он является членом семьи или близким родственником судьи или следователя;

- имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнения в его объективности и беспристрастности.

Согласно статье 62 Уголовно-процессуального кодекса Грузии, «при наличии обстоятельств, исключающих участие в уголовном процессе... прокурора, ... он должен незамедлительно заявить самоотвод».

Прокурор заявляет о самоотводе вышестоящему прокурору, а при рассмотрении дела в суде он заявляет о самоотводе суду.

Согласно статье 22 Кодекса этики работников прокуратуры, «нарушение требований данного Кодекса рассматривает в качестве поведения, неподобающего для работника прокуратуры, что влечет за собой дисциплинарную ответственность, предусмотренную Законом Грузии «О прокуратуре».

В период 2013-2015 гг. не зарегистрировано ни одного случая нарушения правила, касающегося конфликта интересов, со стороны работников прокуратуры.

Прочие ограничения

Статья 21 Кодекса этики работников прокуратуры и статья 340 УК Грузии запрещают получение подарков. Согласно этим положениям:

- получение запрещенного законом подарка влечет за собой наказание;
- работник прокуратуры должен воздерживаться от получения подарка, если такой подарок является попыткой оказать на него влияние или может повлиять на него в будущем;
- в случае возможного конфликта интересов работник прокуратуры должен воздерживаться от получения любой выгоды от физического или юридического лица.

Согласно статьей 30 Закона «О прокуратуре», должность работников Прокуратуры несовместима с любой иной должностью в других государственных учреждениях и учреждениях местного самоуправления, а также с предпринимательской либо иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, творческой и педагогической деятельности. Работники Прокуратуры не могут быть членами политических объединений или осуществлять политическую деятельность.

Компетентным органом, осуществляющим контроль за соблюдением вышеизложенных ограничений прокурорами, является Генеральная инспекция Главной прокуратуры Грузии.

В зависимости от типа и характера нарушения, взыскания, применяемые к прокурорам, могут быть дисциплинарными или уголовными. Применяемые дисциплинарные взыскания перечислены в статье 38 Закона «О прокуратуре». Если нарушение приравнивается к уголовному преступлению, применяются санкции, предусмотренные положениями УК Грузии, которые касаются коррупции в государственном секторе.

В период 2013-2015 гг. не было одного случая применения административных или уголовных наказаний в отношении прокуроров за нарушение установленных ограничений.

Отсутствуют какие-либо конкретные руководящие указания в отношении антикоррупционных ограничений для прокуроров.

Раскрытие сведений об имуществе

На прокуроров распространяются те же правила раскрытия сведения об имуществе, которые предусмотрены статьей 14 Закона Грузии «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе» для государственных должностных лиц. По сообщениям правительства в период 2013-2015 гг. не было выявлено ни одного случая нарушения обязательства по

представлению декларации об имущественном положении со стороны прокуроров. Соответственно, санкции за такие нарушения также не применялись

Тренинги и рекомендации

Для получения работниками прокуратуры рекомендаций и указаний по таким вопросам, как конфликт интересов, ограничения, раскрытие сведений о финансовом положении, правила этики и т.д., действуют следующие механизмы:

- прокуратура принимает меры для ознакомления прокуроров с правилами, касающимися конфликта интересов, ограничений, раскрытия сведений о финансовом положении и этики;
- для прокуроров регулярно проводятся тренинги по вопросам конфликта интересов, ограничений, раскрытия сведений о финансовом положении и этики (см. ниже подробную информацию о проводимых тренингах);
- прокуроры всегда могут обратиться в Генеральную инспекцию прокуратуры, напрямую или через своих руководителей, с просьбой о предоставлении рекомендации или указаний по вопросам, касающимся конфликта интересов, ограничений, раскрытия сведений о финансовом положении, правил этики и т.д., и своевременно получать такие рекомендации.

В период 2014-2015 гг. проведены 7 тренингов, которые затрагивали вопросы, касающиеся антикоррупционных ограничений и правил этики для прокуроров.

Таблица 6. Обучающие мероприятия для работников прокуратуры по вопросам антикоррупционных ограничений и этики

Дата	Обучающее мероприятие	Тема	Аудитория
Ноябрь 2014	Конференция	Системный подход к вопросу о профессиональной этике для обеспечения независимого, компетентного и подотчетного правосудия	4 прокуроров
Июль 2014	Курс профессиональной подготовки	Стандарты профессиональной этики, охватывающие антикоррупционные ограничения	23 вновь назначенных прокуроров
Октябрь 2014	Курс предварительной подготовки	Стандарты профессиональной этики, охватывающие антикоррупционные ограничения	57 прокуроров-стажеров
Апрель 2015	Многостороннее совещание	Вопросы, связанные с профессиональной этикой и обязанностями	2 прокурора
Январь 2015	Тренинг	Рассмотрение вопросов, относящихся к принципам и стандартам профессиональной этики, назначению, продвижению, аттестации и отставке прокуроров	36 прокуроров
Март 2015	Подготовка инструкторов	Защита обличителей и этические правила для прокуроров	1 прокурор

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями.

Оплата труда

Информация о средних размерах ежемесячных окладов для различных уровней должности прокуроров приведена в нижеследующей таблице.

Таблица 7. Размеры окладов прокуроров

Должность	Чистый оклад
Главный прокурор	7.824 лари
Руководитель департамента	5.160 лари
Окружной прокурор	6.104 лари
Районный прокурор	2.864 лари
Руководитель отдела	2.436 лари
Следователи	2.500 лари
Прокуроры	1.820 лари
Советники прокуратуры	1.200 лари

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями

По данным грузинских властей, оклады в органах прокуратуры – одни из самых конкурентоспособных в стране. Также действует система выплаты премий. Работникам прокуратуры предоставляется медицинская страховка и пенсионные пособия. Прокуратура возмещает расходы на аренду жилья своим работникам, которые не обеспечены жильем вблизи своего места работы. Суточные, в том числе на проживание, питание и транспорт, выдаются работникам прокуратуры во время их официальных визитов в регионы Грузии и за рубеж.

Аттестация

При аттестации прокуроров учитываются следующие основные показатели:

- среднее количество и тип дел на каждого прокурора
- количество и тип разрешенных дел в год на каждого прокурора
- количество и тип дел, по которым возбуждено уголовное преследование
- процент и тип дел, по которым правонарушители признали себя виновными, за последний год
- процент и тип дел, которые переданы суд, за последний год
- процент и тип дел, по которым вынесен обвинительный приговор, за последний год
- процент и тип дел, которые переданы суд, и по которым обвиняемый был оправдан, за последний год
- процент и тип дел, по которым уголовное наказание было заменено альтернативными видами наказания
- своевременность и качество решений и мер, принятых стороной обвинения
- объем замороженных и конфискованных активов
- объем активов, возвращенных потерпевшим

Руководители структурных подразделений прокуратуры отвечают за мониторинг и оценку соответствия подчиненных прокуроров указанным показателям.

В настоящее время в прокуратуре ведутся работы по разработке системы аттестации прокуроров.

Рассмотрение жалоб и дисциплинарное производство

Генеральная инспекция прокуратуры отвечает за расследование дисциплинарных, административных и уголовных правонарушений, совершенных прокурорами, за исключением Главного прокурора.

Физическое или юридическое лицо вправе обратиться в Генеральную инспекцию прокуратуры с жалобой на прокурора. На рассмотрение принимаются как письменные, так и устные жалобы. Принимаются также анонимные жалобы. Примечательно, что, с целью упрощения процедуры приема и рассмотрения жалоб, Генеральная инспекция использует «горячую линию», которая является важным инструментом для приема устных жалоб от граждан.

Процедуры дисциплинарного производства в отношении прокуроров можно разделить на следующие этапы:

- начало расследования Генеральной инспекцией прокуратуры в отношении предполагаемого нарушения;
- сбор информации Генеральной инспекцией;
- собеседование с лицом, в отношении которого проводится расследование, и представление им письменного разъяснения в Генеральную инспекцию;
- письменное заключение Генеральной инспекции о виновности лица, в отношении которого осуществляется дисциплинарное производство, и предлагаемом взыскании;
- представление заключения Главному прокурору;
- выслушивание заключения на заседании Консультативного совета;
- представление рекомендации Консультативного совета Главному прокурору о применении дисциплинарного взыскания или отклонении предъявленных обвинений;
- решение Главного прокурора о применении дисциплинарного взыскания или отклонении предъявленных обвинений;
- трудовой спор в суде, если лицо, в отношении которого осуществляется дисциплинарное производство, обжалует решение Главного прокурора в суде.

Представители службы публичного обвинения отметили, что обезличенная информация о рассмотрении жалоб и санкций в отношении прокуроров является доступной для общественности по первому требованию. Однако, в своем отчете в декабре 2015 г., представители НПО «Институт развития свободы информации» (ИРСИ) отметили, что очень трудно получить статистические данные о количестве жалоб, поданных в прокуратуру Грузии, а также информацию о результатах расследований.³⁰ Служба публичного обвинения не согласилась с такой оценкой и отметила, что после парламентских выборов 2012 года органы службы публичного обвинения получили около 52 тысяч жалоб с обвинениями в превышении полномочий разными служащими. В 2015 году ИРСИ направил в Службу публичного обвинения большое количество запросов информации относительно расследований, которые проводились по таким жалобам. Каждый запрос касался разных периодов времени. Служба публичного обвинения подготовила и предоставила запрашиваемую информацию. После этого ИРСИ попросил Службу структурировать эту информацию за различными параметрами и предоставить обобщенные данные. Служба публичного обвинения также выполнила этот запрос и предоставила запрашиваемую информацию. Учитывая природу и сложность запрашиваемой информации, а также количество запросов, подготовка и отправка информации на каждый запрос, особенно последний, заняла определенное время. Однако,

³⁰ Источник: «ИРСИ», Доступ к публичной информации в Грузии, сводный отчет за 2010-2015 гг., стр. 41, доступно по адресу: <https://goo.gl/0v2xdg>.

несмотря на это, вся информация была предоставлена ИРСИ в полной мере и в рамках разумных сроков.

Увольнение

Правительство предоставило следующие данные о мерах, принятых с целью обеспечения добропорядочности и подотчетности прокуроров.

Таблица 8. Увольнение и привлечение к дисциплинарной ответственности прокуроров

	2014	2015
Прокуроры/следователи, уволенные в результате дисциплинарного производства	5	2
Прокуроры/следователи, в отношении которых были применены различные меры дисциплинарного взыскания	16	16
Прокуроры/следователи, которым были даны рекомендации о том, что необходимо сделать для улучшения работы	32	4

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями.

Точка зрения гражданского общества

По мнению неправительственных организаций, основными проблемами в деле обеспечения добропорядочности прокуроров являются: недостаточная степень независимости прокуратуры от политического руководства; и слабость роли, которую играет каждый отдельный прокурор.

Выводы

В прошлых оценках, выполненных представителями гражданского общества и международными оценщиками и наблюдателями, в качестве главной проблемы, вызывавшей беспокойство, называлась необходимость изолирования Главного прокурора от возможного политического вмешательства. Вторая по значимости проблема заключалась в необходимости надлежащего обеспечения независимости и профессионализма прокуроров на более низкой ступени должностной иерархии. Прочие опасения в отношении роли прокуратуры в расследовании коррупционных преступлений и уголовном преследовании виновных в их совершении были во многом связаны с этими проблемами. Также выражалась обеспокоенность по поводу того, что, хотя проблемы низовой коррупции в целом решаются достаточно хорошо, борьба с коррупцией в верхних эшелонах власти воспринимается многими членами общества как недостаточно эффективная.

Реформы законодательства о прокуратуре и процедуры, объявленные Главным прокурором, которые обсуждались выше, являются достаточно просчитанными, чтобы устранить многие опасения по поводу политического вмешательства и справедливых и эффективных процедур самостоятельного управления. По мере накопления опыта появится возможность оценить, необходимы ли дополнительные законодательные или политические изменения. Как показывает опыт наблюдения за реформами в других странах, задача сохранения процедуры независимого подбора представителей из числа всех прокуроров, например, через Конференцию прокуроров, без ненадлежащего влияния со стороны вышестоящего руководства может оказаться весьма сложной. Грузия может рассмотреть возможность внедрения процедуры тайного голосования для выбора членов Прокурорского совета Конференцией прокуроров.

Хотя группа мониторинга в целом позитивно оценивает недавно осуществленные реформы, она обеспокоена ограниченной ролью самостоятельного органа прокуратуры, а именно Прокурорского совета, который был создан в соответствии с поправками в Закон «О прокуратуре». Большинство членов Прокурорского совета избираются Конференцией прокуроров, однако Совет имеет ограниченные полномочия, которые относятся разных стадий назначения и освобождения от должности Главного прокурора, дисциплинарного производства в отношении Главного прокурора, заслушивания отчетов Главного прокурора и его заместителей касательно деятельности Службы публичного обвинения, уголовно-правовой политики, защиты прав человека в уголовном процессе и других вопросов. В то же время, Главный прокурор определяет, кто в Комиссии отвечает за

подбор и прием на работу прокуроров. Главный прокурор также своим решением учредил Консультативный совет, который играет важную роль в вопросах продвижения, привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения прокуроров. Главный прокурор принимает решение в отношении состава Консультативного совета, который может быть изменен в любой момент. Консультативный совет является не самостоятельным органом, а лишь органом, предоставляющим консультации Главному прокурору. Такая система может негативно повлиять на независимость отдельных прокуроров и привести к концентрации чрезмерных полномочий в руках Главного прокурора. Кроме того, хотя Главный прокурор имеет гарантированный срок пребывания в должности, он все-таки назначается при решающем участии слишком большого количества политических органов (министра юстиции, правительства, парламента). Для дальнейшего усиления объективности и независимости прокуроров было бы лучше, если бы основная функция в процедурах приема на работу, продвижения по службе и освобождения от должности была передана Прокурорскому совету или другому самостоятельному органу прокуратуры, что обеспечило бы участие работников прокуратуры в процессах принятия этих ключевых решений и способствовало бы усилению независимости прокуроров. Эта мера также соответствовала бы стандартам Совета Европы.³¹

Что касается критериев оценки профессионального развития и аттестации прокуроров, то осуществленные реформы действительно способствовали усилению прозрачности процедуры принятия таких важных решений. Грузии предлагается рассмотреть вопрос об использовании дополнительного требования о представлении прокурорами своих собственных самооценок, которые могли бы рассматриваться в процессе аттестации. Мы также советуем воздержаться от создания системы оценки, в которой учитывается в основном количество завершенных расследований или дел, поскольку такая система может создать антистимулы для прокуроров, следователей и их руководителей, которые не будут заинтересованы в расследовании сложных дел, что, в конечном счете, может причинить больший вред обществу и подорвать веру общественности в способность прокуратуры обеспечивать соблюдение законов. Кроме того, хотя факт того, что дело завершилось оправданием обвиняемого, может отражать неадекватную подготовку и квалификацию соответствующих прокуроров, само по себе оправдание не следует использовать для оценки эффективности работы прокурора, поскольку решения о предъявлении обвинений в редких случаях принимаются без согласования с вышестоящим руководством, и некоторые сложные дела могут завершаться оправдательным приговором, хотя конкретные обстоятельства дела требовали возбуждения дела. Использование процента оправдательных приговоров в качестве показателя эффективности является особенно проблематичным, учитывая наследие бывшего Советского Союза, в котором процветала мощная прокурорская служба в ущерб независимости судебной власти. Если в системе аттестации будут применяться такие показатели, прокуроры могут получить соответствующий стимул и злоупотреблять своими полномочиями, оказывать давление на судей, закрывать глаза на процессуальные нарушения прав подсудимого и т.д. Группа мониторинга настоятельно рекомендует, чтобы правительство исключило или свело к минимуму значимость таких показателей и заменило их оценками адекватности подготовки к порученным заданиям и профессионализма.

Следует также отметить, что хотя порядок первоначального приема на работу прокуроров основан на конкурсном отборе кандидатов на стажировку, которая в случае успешного прохождения завершится назначением на должность, для продвижения прокуроров по службе не используются критерии, основанные на личных и профессиональных качествах.

³¹ См., например, Заключение №.9 (2014 г.) Консультативного совета европейских прокуроров в отношении норм и принципов, касающихся прокуроров, декабрь 2014 г. Пояснительная записка, §54: «Стремление к беспристрастности, которая в той или иной форме должна регулировать перспективы приема на работу и карьерного роста государственных прокуроров, может повлечь за собой организацию конкурсных систем получения доступа к профессии и создание Высших советов для всей судебной власти или только для прокуроров». Доступно по адресу: <https://goo.gl/e7XF7p>.

Что касается дисциплинарного производства, то участие коллег-прокуроров через Консультативный совет могло бы стать средством обеспечения беспристрастности производства и объективной основы для применения взыскания.

Группа по мониторингу также приняла к сведению сообщение правительства о том, что в системе оплаты труда прокуроров предусмотрены выплаты премий. Группа мониторинга не располагает подробной информацией о возможных суммах премий и критериях их начисления, однако хотела бы отговорить власти Грузии от внедрения такой системы, при которой размеры премий могут составлять высокий процент от базовой ставки оклада прокуроров и следователей, учитывая деликатный характер их работы. В целом рекомендуется отменить выплату любых дискреционных премий прокурорам и повысить их должностные оклады, если это необходимо. Если система выплаты премий будет сохранена, она должна быть основана на четких и прозрачных критериях, а премии должны присуждаться в рамках открытой и обоснованной процедуры принятия решений.

Грузия полностью выполнила рекомендацию предыдущего раунда мониторинга в отношении пересмотра порядка назначения и освобождения от должности Главного прокурора, и благодаря предпринятым до этого момента мерам в основном выполнила рекомендацию по пересмотру порядка привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения других прокуроров. См. общий рейтинг соответствия рекомендации 7 в Главе 3.4 настоящего отчета.

Новая рекомендация 13

- 1. В целях продолжения реформы по дальнейшему усилению беспристрастности и независимости прокуроров рассмотреть вопрос о передаче ведущей функции, связанной с приемом на работу, продвижением по службе, привлечением к дисциплинарной ответственности и увольнением прокуроров, Прокурорскому совету или другому аналогичному органу прокурорского самоуправления, независимого от Главного прокурора.**
- 2. Определить в законе четкие процедуры приема на работу и продвижения по службе на основе личных и профессиональных качеств, привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения прокуроров.**
- 3. Продолжить соблюдение на практике того, чтобы количество разрешенных дел или количество оправдательных приговоров не играло значительной роли при оценке работы прокуроров.**
- 4. Рассмотреть вопрос об отмене выплаты любых дискреционных премий прокурорам. Если такие премии будут сохранены, они должны быть небольшими по размеру по отношению к общей сумме заработной платы и выплачиваться на основе четких и прозрачных критериев.**

2.4. Подотчетность и прозрачность в публичной администрации

Рекомендация 10 третьего раунда мониторинга Грузии:

- 1) 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.
- 2) Ратифицировать Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам.
- 3) 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.
- 4) Реализовать положения об инициативном опубликовании информации и обеспечить функционирование и эффективный доступ общественности к централизованной системе обнародования судебных решений.
- 5) 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.

Закон о доступе к информации

По данным правительства, работы по всестороннему пересмотру законодательства о доступе к информации и разработке Закона «О свободе информации» были начаты в 2014 г. Эти работы осуществлялись в рамках Антикоррупционного совета; Министерство юстиции руководило этими работами при поддержке Фонда «Открытое общество – Грузия». Министерство представило Рабочий план по разработке Закона «О свободе информации» во время проведения публичного мероприятия в феврале 2014 г. Антикоррупционный совет создал три рабочие группы по следующим тематическим направлениям: определение публичной информации, инициативное обнародование и доступ к информации (группа 1); запреты и ограничения (группа 2); споры, связанные с публичной информацией, и орган по надзору (группа 3). При разработке соответствующих разделов Закона «О свободе информации» рабочие группы изучили и учли международные стандарты и передовую практику, а также соответствующие международные рекомендации и исследования. Международные эксперты также приняли участие в рассмотрении проекта закона.

Проект закона, который стал результатом сотрудничества между неправительственными организациями и Министерством юстиции, был окончательно доработан в середине 2015 г., однако еще не был представлен в парламент. Министерство юстиции объяснило эту задержку масштабом реформы как таковой и тем фактом, что оно вынуждено было сосредоточить усилия на других реформах (в частности, реформах судебной системы и системы уголовного правосудия). Министерство заверило, что планирует направить проект закона в парламент в 2016 г.

Министерство не предоставило текста законопроекта группе мониторинга, сославшись на то, что этот проект все еще является рабочим документом. По той же причине неправительственные организации также не смогли рассмотреть окончательный вариант проекта закона, хотя представители министерства обещали, что проведут консультации с неправительственными организациями до представления законопроекта в парламент. В целом неправительственные организации признают, что процесс разработки законопроекта на первоначальном этапе был основан на совместном участии заинтересованных сторон, однако они выразили свое недовольство министерству и подвергли его критике за существенную задержку в представлении проекта закона в парламент и нежелание сотрудничать на заключительном этапе его доработки. Они считают, что

проект закона давно необходимо было направить в парламент, и что отсутствие действующего Закона «О свободе информации» является серьезным препятствием для эффективного обеспечения соблюдения права на доступ к информации.

Не представив до настоящего времени проект закона в парламент, правительство нарушило свое обязательство, сформулированное в плане действий партнерства «Открытое правительство» на 2014-2015 гг. и плане действий по борьбе с коррупцией.

Как утверждает Министерство юстиции (без представления текста законопроекта), проект закона соответствует основным международным стандартам и наилучшим образцам законов о доступе к информации. В частности, в проекте закона устанавливаются критерии вреда и общественного интереса, которые следует использовать при ограничении доступа к информации, а также дается перечень информации, в отношении которой подразумевается преобладание общественного интереса, поэтому доступ к ней не может быть ограничен.

В проекте закона говорится, что Закон «О свободе информации» должен иметь преимущественную силу перед другими законами, регулирующими доступ к информации. Министерство юстиции также заверило, что соответствующие поправки будут предложены также в другие законы, в том числе в Закон «О государственной тайне», с тем, чтобы обеспечить, что Закон о свободе информации действительно имеет приоритет перед другими законами. Очень важно принять такие поправки, поскольку на практике должностные лица, имеющие дело с секретной информацией, обычно целиком опираются на специальное законодательство о государственной тайне и не обращают внимания на другие положения. Отсутствие таких поправок может подрывать эффективность будущего закона.

Грузия не выполнила эту часть рекомендации.

Ратификация Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам

В 2015 г. Министерство иностранных дел Грузии инициировало консультации по вопросу ратификации Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам. В частности, в феврале 2015 г. оно разослало письмо всем министерствам, запросив их мнение в отношении ратификации. После получения этого письма Министерство юстиции подготовила анализ существующего законодательства и его соответствие Конвенции. Как только ответы от остальных государственных учреждений будут получены Министерством иностранных дел, оно уведомит Правительство Грузии о мерах, принятых для ратификации Конвенции.

Грузия не выполнила эту часть рекомендации.

Надзорный орган

По данным Министерства юстиции, вопрос создания независимого государственного органа по надзору в сфере соблюдения законодательства о доступе к информации детально обсуждался в процессе разработки проекта Закона «О свободе информации». Рассматривались три варианта решения этого вопроса: 1) создание независимого органа с полномочиями осуществлять надзор за доступом к информации в публичных учреждениях; 2) передача функций надзора аппарату Народного защитника (омбудсмена Грузии); или 3) объединить орган по надзору за доступом к информации с уполномоченным по вопросам защиты данных. Члены рабочей группы обсудили преимущества и недостатки всех вариантов на основе результатов детального анализа и приняли решение в пользу варианта создания независимого органа. Такой новый орган будет независимым от уполномоченного по вопросам защиты данных, будет избираться парламентом и иметь высокую степень автономии. В круг его полномочий будут входить вопросы доступа к любым данным (документам), включая секретные данные, и выдачи рекомендаций, невыполнение которых повлечет за собой наложение административных санкций. Этот орган будет также вести работу по повышению осведомленности общественности в вопросах доступа к информации.

Группа мониторинга приветствует решение о создании независимого органа по надзору за доступом к информации. Кто-то может не согласиться с таким решением и утверждать, что этот орган следует объединить с органом по защите персональных данных, чтобы избежать противоречий (или более эффективно их разрешать) между мерами по обеспечению соблюдения двух разных прав, однако можно также привести доводы в пользу варианта создания отдельного органа. Обе модели являются по-своему обоснованными и используются в различных странах. Однако очень важно, чтобы орган по надзору за доступом к информации обладал полномочиями, которые соответствуют полномочиям органа по защите данных. Такие полномочия должны подразумевать не только выдачу рекомендаций, но и издание имеющих обязательную силу постановлений о разглашении или неразглашении информации и об обеспечении соблюдения прочих нормативных положений о доступе к информации.

Грузия не выполнила эту часть рекомендации.

Инициативное опубликование информации

Юридическое обязательство в отношении инициативного опубликования информации вступило в силу в Грузии 1 сентября 2013 г. Правительство приняло Постановление «О запросе публичной информации в электронной форме и ее проактивной публикации» с целью введения в действие соответствующих поправок в закон, в частности, чтобы составить перечень информации, подлежащей обязательной проактивной (инициативной) публикации (см. отчет о третьем раунде мониторинга Грузии). Однако это постановление правительства имеет обязательную силу только для правительственных учреждений Грузии; поэтому некоторые другие государственные учреждения приняли отдельные постановления/приказы, регулирующие вопросы инициативной публикации и соответствующие процедуры. В частности, следующие государственные учреждения приняли и ввели в действие порядок публикации и перечень информации, подлежащей инициативной публикации: парламент; администрация президента; Служба государственного аудита; Агентство конкуренции и государственных закупок; Специальная служба государственной охраны; ряд муниципалитетов Грузии.

Поэтому похвальным является тот факт, что проект Закона «О свободе информации» содержит отдельную главу, посвященную инициативному опубликованию информации и предусматривающую единый регламент для всех государственных органов. Надзорный орган должен также контролировать и обеспечивать соблюдение новых нормативных положений. ИРСИ и АМЮГ отметили, что инициативное опубликование должно также охватывать компании, которыми владеют органы публичной власти.

В 2014 г. неправительственная организация «Институт развития свободы информации» провела мониторинговое исследование практики реализации положений об инициативной публикации информации в 133 учреждениях. В результате исследования было установлено, что 35 публичных учреждений не создали веб-страницы для размещения публичной информации или не разместили данные на веб-странице, специально созданной для инициативного обнародования публичной информации. Лишь 4 учреждения публиковали всю информацию, обнародование которой требуется по закону; 20 учреждений публиковали 50% необходимой информации.³²

Грузия в основном выполнила эту часть рекомендаций.

Сотрудники по вопросам информации

По утверждению правительства, большинство государственных органов имеют в своей структуре сотрудника по вопросам информации (в качестве которого обычно выступает одно должностное лицо). Как сообщили представители Верховного суда Грузии, все суды назначили должностных лиц по вопросам свободы информации или лиц, которые выполняют функции таких должностных

³² Источник: <https://goo.gl/NcvK02>.

лиц по вопросам свободы информации. Агентство государственных закупок имеет в своей структуре двух работников, которые выполняют функции и обязанности сотрудников по вопросам информации, а именно – менеджера по связям с общественностью и менеджера по вопросам информационной безопасности. В Службе финансового мониторинга (в составе подразделения финансовой разведки) директор административного департамента выполняет функции уполномоченного сотрудника по вопросам информации, ответственного за рассмотрение запросов о предоставлении публичной информации. НПО «ИРСИ» составила базу данных сотрудников по вопросам информации 430 государственных учреждений.³³

Министерство юстиции сообщило о нескольких тренингах, проведенных в ряде государственных учреждений, по правилам предоставления доступа к информации. В мае и ноябре 2014 г. были проведены совещания рабочей группы должностных лиц по вопросам свободы информации для обсуждения вопросов инициативного обнародования информации и рассмотрения запросов в электронной форме. В июле 2014 г. Центром профессиональной подготовки Министерства юстиции при содействии GIZ был организован трехдневный тренинг под названием «Свобода информации и защита персональных данных» для должностных лиц по вопросам свободы информации Министерства юстиции и юридических лиц публичного права.

Судя по всему, было организовано несколько тренингов для сотрудников по вопросам информации. Однако неясно, охватили ли они должностных лиц на местном уровне, и проводились ли они на регулярной основе.

Согласно проекту Закона «О свободе информации», сотрудники по вопросам информации будут назначаться руководителями учреждений и будут иметь полномочия принимать решения о выдаче информации в ответ на запрос о предоставлении информации. Как утверждает Министерство юстиции Грузии, это прямо подтвердит существующую практику согласно Административному кодексу Грузии о том, что должностные лица по вопросам доступа к информации имеют полномочия и автономию в предоставлении информации по запросу. Группа по мониторингу согласна с тем, что действительно было бы важно подтвердить такое положение дел в новом законе.

Грузия в основном выполнила эту часть рекомендаций.

Механизм рассмотрения жалоб

Отказ в предоставлении доступа к информации может быть обжалован в вышестоящем органе соответствующего государственного учреждения или в суде. Для подачи апелляции в суд жалобщик должен вначале пройти процедуру административной апелляции. Размер судебных сборов составляет 100 лари (около 38 евро) в судах первой инстанции и 150 лари (около 57 евро) в апелляционных судах. Лицо, подающее жалобу, вправе просить суд отменить или пересмотреть решение государственного учреждения, его работника или государственного служащего. Оно также может потребовать возмещения имущественного и неимущественного ущерба.

Жалоба о нарушении прав на получение доступа к информации может также подаваться омбудсмену, однако этот механизм на практике не представляется эффективным. Например, ИРСИ направил омбудсмену Грузии две жалобы о нарушении таких прав. В обоих случаях омбудсмен признал, что права ИРСИ на получение открытой публичной информации были нарушены, и рекомендовал государственным органам обнародовать данные. Тем не менее, рекомендация омбудсмена не была выполнена в обоих случаях.

В 2015 г. ИРСИ подал 25 административных апелляций на решения государственных учреждений. В 12 случаях запрошенная информация была предоставлена частично или полностью, в 12 случаях административные апелляции остались без ответа, или государственные учреждения отказались раскрывать информацию. Решение по еще одной административной апелляции пока еще не

³³ Доступно по адресу: <https://goo.gl/dklGRz>.

принято. Из 12 апелляций ИРСИ, которые не были удовлетворены, Институт направил три апелляции в суд. К настоящему времени суды вынесли решения по четырем апелляциям, и во всех случаях жалобы ИРСИ были удовлетворены.

В частности, ИРСИ обжаловал в суде несколько отказов в предоставлении информации (например, со стороны Министерства обороны, Министерства финансов, Департамента исполнения наказаний) о премиях и надбавках, выплачиваемых должностным лицам. Суды поддержали требования ИРСИ и вынесли распоряжение об опубликовании запрошенной информации. Суды пришли к заключению, что сведения о надбавках и премиях высокопоставленных должностных лиц, представительских расходах, расходах на командировки за рубеж, информация об упрощенных процедурах закупок, а также данные о закупке транспортных средств и информационно-технологического оборудования представляют собой открытую публичную информацию, которая должна раскрываться государственными учреждениями в полном объеме при получении запросов о предоставлении информации. Суды также подчеркнули, что податель апелляции имеет право выбирать форму, в которой он желает получить информацию. Поэтому административные органы поступают противозаконно, когда направляют подателей заявлений о предоставлении информации на свои веб-страницы, а не раскрывают им публичную информацию.³⁴

Размер судебных сборов, которые необходимо оплачивать при подаче апелляции в суд на отказ в предоставлении информации, стал предметом критики со стороны представителей гражданского общества, которые считают его слишком большим и препятствующим обращению в суды с такими апелляциями.

Пропорциональные и действенные санкции

Законодательство Грузии не предусматривает никаких денежных санкций за нарушение нормативных положений, касающихся предоставления доступа к информации. Если апелляция удовлетворяется, государственное учреждение обязано раскрыть запрошенную информацию, являющуюся предметом спора.

Опубликование судебных решений

По сообщениям грузинских властей, в настоящее время отсутствует центральная база данных, в которой были бы собраны решения всех судов. В соответствии с проектом поправок в Органический закон об общих судах, суды должны будут обеспечивать инициативное обнародование судебных решений. В декабре 2015, Председатель Верховного суда создал рабочую группу по вопросу доступности судебных решений, чтобы она разработала правила в отношении того, как следует публиковать судебные решения в Интернете. Проект, предложенный рабочей группой, будет обсуждаться Высшим советом юстиции Грузии, который примет окончательный вариант правил. В состав рабочей группы входят судьи Тбилисского городского суда, апелляционного суда и Верховного суда, штатные сотрудники судов первой, второй и третьей инстанций, инспектор по охране персональных данных, представители неправительственных организаций и журналисты, занимающиеся вопросами обеспечения доступности судебных решений.

Таким образом, Грузия не выполнила рекомендацию предыдущего раунда мониторинга в отношении обеспечения доступа общественности к централизованной системе обнародования судебных решений и ее функционирования.

³⁴ Источник: «ИРСИ», Доступ к публичной информации в Грузии, сводный отчет за 2010-2015 гг., стр. 37-39, доступно по адресу: <https://goo.gl/0v2xdg>.

Инициативы по обеспечению прозрачности

Грузия реализовала несколько важных инициатив, направленных на предоставление более широкого доступа общественности к информации, например, в сфере обеспечения прозрачности бюджета и открытости информации о государственных закупках.

Портал открытых данных был создан в рамках плана действий партнерства «Открытое правительство» на период 2014-2015 гг. Первоначально этот портал содержал лишь ссылки на другие официальные веб-сайты и не мог считаться настоящим порталом открытых данных, который предоставляет доступ к базам данных правительства. Обновленный портал был запущен в действие в 2015 г. и по состоянию на середину 2015 г. содержал 95 наборов данных, в основном относящихся к сферам государственных финансов и образования.³⁵ Начиная с августа 2015 года Институт развития свободы информации реализует проект, направленный на развитие портала открытых данных. Этот проект финансируется проектом USAID «Инициатива в поддержку эффективного управления в Грузии». В результате, количество наборов данных, опубликованных на веб-сайте www.data.gov.ge увеличилось до 154 наборов по состоянию на август 2016 г.

Основной проблемой в отношении открытых данных остается отсутствие нормативно-правовой базы для опубликования публичной информации в формате открытых данных и ее повторное использование. Например, отсутствуют правовые обязательства, касающиеся опубликования открытых данных на веб-портале. Поэтому для получения наборов данных, публикуемых на портале, Агентству по обмену данными необходимо регулярно направлять запросы в соответствующие учреждения.³⁶

Грузинское Агентство по обмену данными ведет так называемый Реестр реестров на основании Закона «О едином государственном реестре информации» от 2011 г. Государственные учреждения обязаны регистрировать следующие данные в едином реестре: различные базы данных, реестры, информационные системы и электронные услуги, а также изменения в режимах использования баз данных. В рамках партнерского проекта международные эксперты разработали для Агентства по обмену данными документ под названием «Цифровая Грузия: электронная стратегия и план действий на 2014-2018 гг.».³⁷

Документы, связанные с бюджетом (данные анализа бюджета; макроэкономические показатели; государственный бюджет; финансовая статистика правительства; бюджетное законодательство; бюджетный календарь; путеводитель гражданина³⁸), публикуются на веб-странице Министерства финансов. Путеводитель гражданина по государственному бюджету также публикуется в Интернете.³⁹ Интерактивный вопросник под названием «примите участие в планировании государственного бюджета и определите свой приоритет» также публикуется на веб-странице Министерства финансов. Грузия набрала 66 баллов (из 100) в Индексе открытости бюджета за 2015 г. в категории «прозрачность» (за раскрытие общественности «существенной» бюджетной информации) и 46 баллов в категории «участие общественности» (за «ограниченные» возможности для привлечения общественности к бюджетным процессам). Балл в категории «прозрачность» увеличился по сравнению с 55 баллами в 2010 и 2012 гг.

³⁵ Независимый механизм отчетности партнерства «Открытое правительство»: Отчет о ходе реализации Национального плана действий на 2014-2015 гг., стр.32, доступно по адресу: <http://goo.gl/CqDPh5>.

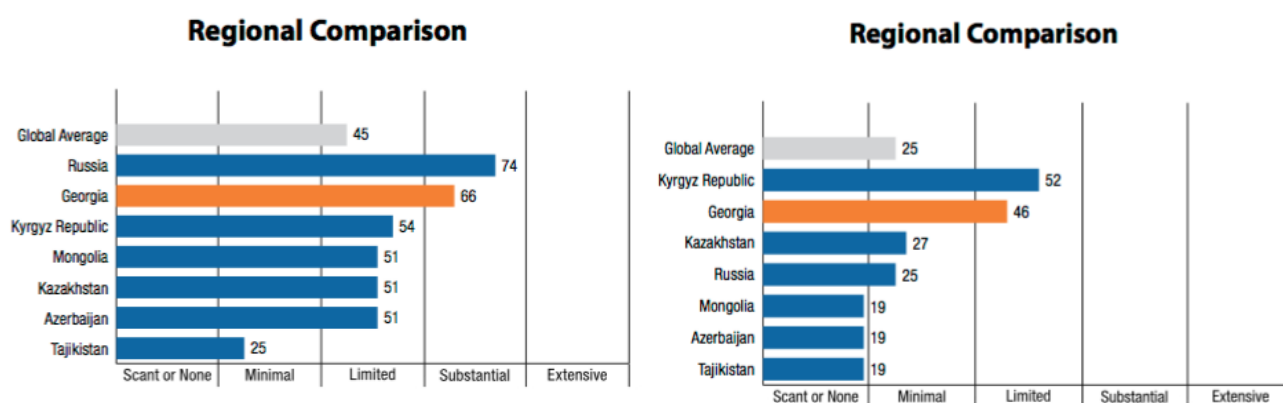
³⁶ Там же.

³⁷ Доступно по адресу: <http://goo.gl/6FjPZY>.

³⁸ Доступно по адресу: <http://goo.gl/6EjBFF>.

³⁹ См. Путеводитель по государственному бюджету за 2016 г. по адресу: <http://goo.gl/Tcnk30>. Путеводитель гражданина по государственному бюджету был разработан при поддержке проекта USAID «Инициатива в поддержку эффективного управления в Грузии».

Рисунок 7. Грузия в Индексе открытости бюджета 2015 г.: Рейтинг прозрачности и Рейтинг общественного участия



Источник: <http://goo.gl/z56nrL>.

Грузия стала одной из немногих стран, которые инициативно публикуют статистические данные о количестве запросов на прослушивание телефонных разговоров. В 2014 г. Верховный суд Грузии начал публиковать статистические данные о рассмотрении ходатайств в отношении оперативных следственных мероприятий. Первоначально Верховный суд начал публиковать статистические данные о случаях прослушивания телефонных разговоров в ответ на повышенный общественный интерес к этому вопросу. Позднее в Уголовно-процессуальный кодекс были внесены поправки в рамках обязательств, принятых в Плане действий ПОП на 2014-15 гг. Информация, публикуемая на веб-сайте Верховного суда, включает в себя данные о количестве ходатайств о прослушивании телефонных разговоров, поданных прокурорами в суды, и о количестве ходатайств, удовлетворенных судами.⁴⁰

Реестр недвижимости, а также реестр компаний и информация об их акционерах также доступны в Интернете для любого заинтересованного лица бесплатно. Центральная избирательная комиссия Грузии позволяет любому лицу просматривать на своей веб-странице список людей, зарегистрированных по определенным адресам, для целей проведения избирательной кампании.

Грузия не является участником или кандидатом в участники Инициативы прозрачности в добывающей промышленности или Инициативы прозрачности в строительном секторе. ИРСИ выступает за то, чтобы Грузия стала участницей обеих инициатив.

В настоящее время Грузия разрабатывает свой третий национальный план действий на период 2016-2017 гг. в рамках партнерства «Открытое правительство». Что касается предыдущего плана действий, который охватывал 2014-2015 гг., то в промежуточном отчете Независимого механизма отчетности отмечается, что Грузия значительно продвинулась вперед, особенно в плане улучшения доступа к информации через открытые данные и создания механизмов расширения участия общественности в процессах принятия решений. Однако, в то время как две трети текущих обязательств сосредоточены на предоставлении государственных услуг и улучшении систем внутреннего управления, можно было бы на основе прежних усилий принять дополнительные меры, затрагивающие такие ценности «Открытого правительства», как прозрачность, публичная подотчетность и гражданское участие. Из 29 принятых обязательств 41% обязательств были выполнены, 24% – в значительной степени выполнены, 31% – выполнены в ограниченном объеме, а выполнение еще одного обязательства пока не началось.⁴¹

⁴⁰ Источник: <https://goo.gl/ltC9kz>.

⁴¹ Источник: <http://goo.gl/WMsTmd>. Оценки ИРСИ в отношении выполнения обязательств Национального плана действий партнерства «Открытое правительство» на 2014-2015 гг. доступны по адресу: <https://goo.gl/SCjex2>.

В отличие от других стран, в Грузии в процессах, осуществляемых партнерством «Открытое правительство», активное участие принимал парламент. В тесном сотрудничестве с неправительственными организациями парламент разработал отдельный план действий «Открытый парламент Грузии» и приступил к выполнению принятых в его рамках обязательств на период 2015-2016 гг.⁴²

Таблица 9. Рейтинг Грузии в Индексе развития электронного правительства ООН и Индексе электронного участия

	2016	2014	2012	2010	2008	2005
ИРЭП	61	56	72	100	90	82
Электронное участие	76	49	66	127	135	129

Источник: Страновые исследования ООН по вопросам государственного управления, <https://goo.gl/qzzW9H>.

Позиция Грузии в еще одном рейтинге также ухудшилось. В Глобальном индексе открытых данных Грузия опустилась с 35 места в 2014 г. на 47 место в 2015 г. (из 122 стран).⁴³

Реализация и воздействие

Отсутствуют какие-либо укрупненные статистические данные, показывающие, как государственные органы отвечают на запросы о предоставлении доступа к информации. Грузинские власти предоставили статистику по нескольким учреждениям (Верховный суд, Высший совет юстиции, Агентство государственных закупок, Служба финансового мониторинга), однако они получили относительно небольшое количество запросов о предоставлении информации.

НПО «Институт развития свободы информации» осуществляет независимый мониторинг соблюдения законов. В 2010-2015 гг. ИРСИ направил в общей сложности 30.152 запроса о предоставлении информации в государственные учреждения и получил ответы на 24.438 запросов, что составляет около 80%.⁴⁴ 20% оставшихся без ответа запросов – это высокий показатель, свидетельствующий о неэффективной реализации обязательств.

В период 2010-2015 гг. самое большое количество (90%) ответов было получено в период с июля 2012 г. по июнь 2013 г. Этот показатель снизился до 82% в период с октября 2013 г. по декабрь 2014 г. Самый низкий показатель полученных ответов (33%) и самый высокий показатель (48%) запросов, не получивших ответа, наблюдались в 2010 г.

Результаты мониторинга ИРСИ показывают, что в целом показатель соблюдения требований о предоставлении доступа к информации улучшился по сравнению с показателями 2010 г. По мнению неправительственных организаций, выборы на местном и центральном уровнях и политическая воля высокопоставленных должностных лиц оказывают наибольшее влияние на уровни доступа к информации в Грузии. Ситуация обычно значительно улучшается после выборов (например, после парламентских выборов 2012 г.), однако затем постепенно ухудшается.

Если судить по статистическим данным, полученным через проект ИРСИ в 2010-2015 гг., наиболее прозрачными государственными учреждениями являются аппарат Народного защитника (омбудсмана) Грузии и муниципальный совет Дманиси. Самыми прозрачными государственными учреждениями в 2015 г. были Министерство регионального развития и инфраструктуры, Министерство спорта и молодежи, Министерство по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению, Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, правительство автономной республики Аджария и все министерства автономной республики Аджария. Кроме того, ИРСИ наградил Совет национальной безопасности

⁴² План действий доступен по адресу: <https://goo.gl/injFmG>.

⁴³ Источник: <http://goo.gl/KzD2wB>.

⁴⁴ Источник: «ИРСИ», Доступ к публичной информации в Грузии, сводный отчет за 2010-2015 гг., стр. 37-39, доступно по адресу: <https://goo.gl/0v2xdg>.

Грузии и Службу государственного аудита грамотой за обеспечении инициативного обнародования публичной информации. Министерство экономики и устойчивого развития было названо учреждением с наихудшими показателями реагирования на запросы. В частности, из 286 административных органов восемь органов полностью проигнорировали все запросы о предоставлении информации, включая семь подразделений Министерства юстиции.⁴⁵

Согласно отчету, подготовленному группами гражданского общества о деятельности коалиции «Грузинская мечта» после всеобщих выборов 2012 г., Грузия сталкивается с серьезными проблемами с точки зрения обеспечения открытого и подотчетного управления. Отсутствие прозрачности при реализации государственных проектов и системные ограничения доступа к публичной информации вызывают у общественности обоснованные сомнения в отношении развития демократического управления. После выборов 2012 г. был осуществлен ряд важных реформ, а именно: было принято постановление об утверждении перечня публичной информации, подлежащей инициативной публикации, и порядка ее публикации; в Общий административный кодекс Грузии были внесены поправки, оговаривающие возможность направления электронных запросов о предоставлении публичной информации; список лиц, обязанных представлять имущественные декларации, был расширен и впервые стал включать в себя руководителей некоммерческих юридических лиц и компаний с ограниченной ответственностью, основанных государством; информация об упрощенных процедурах закупок публикуется в Интернете; информация о средствах, выделяемых из резервных фондов, также публикуется в инициативном порядке. В то же время всего за несколько лет положение дел в сфере обеспечения открытости ухудшилось, и правительство отказывает в доступе к информации чаще, чем раньше (см. статистические данные, приведенные выше).⁴⁶

Еще одной проблемой является отсутствие баланса между противоречащими друг другу правами на неприкосновенность частной жизни и доступ к информации. Грузия приняла эффективный закон о защите персональных данных и создала влиятельный и независимый орган по защите персональных данных. Это привело к смещению баланса в сторону права на неприкосновенность частной жизни. Как отметил грузинский омбудсмен, государственные органы не принимают во внимание баланс между свободой информации и защитой персональных данных. Это связано с тем, что, несмотря на неоднократные рекомендации Народного защитника, грузинское законодательство не предусматривает санкций за незаконный отказ в предоставлении доступа к публичной информации. В то же время соответствующие санкции предусмотрены в Законе «О защите персональных данных». Таким образом, государственные служащие не используют принцип пропорциональности, поскольку они стремятся избежать санкций, предусмотренных Законом «О защите персональных данных».⁴⁷

Государственные учреждения также не соблюдают установленного законом обязательства о представлении ежегодных отчетов о практике обеспечения доступа к информации в парламент, президенту и премьер-министру. Народный защитник отметил, что из-за отсутствия санкций за несоблюдение обязательств и отсутствия обязанности получателя таких отчетов изучать их достоверность такое обязательство по представлению отчетов является «простой формальностью».⁴⁸

В целом, несмотря на улучшение ситуации в последние годы, представители гражданского

⁴⁵ Источник: «ИРСИ», Доступ к публичной информации в Грузии, сводный отчет за 2010-2015 гг., стр. 37-39, доступно по адресу: <https://goo.gl/SCjex2>.

⁴⁶ Источник: «Два года у власти: обзор эффективности деятельности «Грузинской мечты»», май 2015 г., стр. 99-100, доступно по адресу: <http://goo.gl/NCYEgq>.

⁴⁷ Народный защитник Грузии, Отчет о ситуации в сфере защиты прав и свобод человека в Грузии, 2015 г., стр. 80, доступно по адресу: <http://goo.gl/y19I7U>.

⁴⁸ Народный защитник Грузии, Отчет о ситуации в сфере защиты прав и свобод человека в Грузии, 2014 г., стр. 301-302, доступно по адресу: <http://goo.gl/A0JRDP>.

общества считают, что уровень доступности информации, поддерживаемый государственными органами в Грузии, остается низким. Это объясняется отсутствием политической воли и низкой осведомленностью о соответствующих нормах и правилах. По мнению грузинских экспертов, недостатки в действующем грузинском законодательстве о доступе к информации привели к неравномерному применению положений закона на практике. В последние годы некоторые государственные органы значительно реже реагируют на запросы о предоставлении информации, чем другие учреждения, в то время как судебные органы не проявили себя в качестве эффективного средства для обжалования отказов в предоставлении информации.⁴⁹ Неправительственные организации продолжают выступать в поддержку принятия отдельного Закона «О свободе информации» и создания специального учреждения, ответственного за обеспечение его соблюдения.

Выводы

В Грузии действуют базовые законоположения о доступе к информации, однако отсутствует современный самостоятельный закон о праве на информацию. Не создан специализированный надзорный орган, который бы обеспечивал применение соответствующих положений закона на практике. Это, наряду с отсутствием достаточного количества программ просвещения и повышения осведомленности, негативно влияет на возможность осуществления права на информацию, уровень доступности которой в Грузии остается низким. Усилия правительства по разработке проекта нового Закона «О свободе информации» и содержание этого законопроекта (как его описали власти) являются весьма похвальными, однако, с сожалением следует отметить, что после двух лет работы над проектом закона он еще не представлен в парламент.

Другими проблемами, которые отрицательно влияют на уровень соблюдения закона, являются отсутствие эффективных санкций за нарушение положений о доступе к информации, неэффективный механизм обжалования и дисбаланс между правом на информацию и правом на защиту персональных данных. Право на защиту персональных данных соблюдается более широко благодаря наличию специализированного надзорного органа и применению санкций. Отдельный Закон «О свободе информации» и механизм обеспечения его соблюдения исправил бы ситуацию к лучшему, однако, возможно, также потребуются внести поправки в закон о защите персональных данных, чтобы обеспечить более устойчивый баланс между этими двумя важными правами человека.

Внедрение системы инициативного опубликования информации можно считать важным элементом реформы. Однако ее применение является неравномерным, и многие государственные органы не соблюдают установленных стандартов. Требование об инициативной публикации должно единообразно регламентироваться в Законе «О свободе информации» и распространяться на все государственные учреждения.

Грузия запустила в действие портал открытых данных, однако не имеет всесторонней нормативно-правовой базы для создания инфраструктуры открытых данных и обеспечения того, чтобы государственные органы публиковали и регулярно обновляли высококачественные наборы данных в открытом формате и с открытой лицензией, позволяющей безвозмездное повторное использование данных. Особенно важно установить юридическое обязательство публиковать в формате открытых данных информацию, представляющую значительный общественный интерес, которую можно использовать для выявления и предотвращения коррупции, например: данные о закупках; бюджетная информация, включая данные обо всех сделках с использованием государственных средств; реестры компаний и недвижимости; данные о финансах политических партий и т.д.

⁴⁹ Эрекле Урушадзе, Реформирование Закона Грузии «О доступе к информации», аналитическая записка, июль 2016 г., доступно по адресу: <http://goo.gl/YF9eWI>.

Грузия могла бы также извлечь пользу из участия в Инициативе прозрачности в добывающей промышленности или Инициативе прозрачности в строительном секторе.

Грузия достигла заслуживающих одобрения результатов в реализации планов действий партнерства «Открытое правительство», обеспечив по-настоящему многосторонний процесс и охватив планом действий парламент, что уже стало образцом для подражания во всем регионе.

Грузия частично выполнила предыдущую рекомендацию, которая остается в силе и рассматривается как новая рекомендация 14.

2.5. Добропорядочность в государственных закупках

Рекомендация 9 третьего раунда мониторинга Грузии:

1) 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.

2) Начать официальные переговоры о вступлении Грузии в Соглашение ВТО о государственных закупках.

3) 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.

4) 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.

5) 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».

История вопроса

В Грузии на государственные заказы приходится около 40% всех государственных расходов и около 11% валового внутреннего продукта страны. В 2015 г. публичные учреждения в Грузии заключили 24950 контрактов.

Агентство государственных закупок (АГЗ) поддерживает один из самых высоких уровней прозрачности и открытости государственных закупок в мире благодаря использованию платформы для электронных закупок. Однако в общей системе закупок имеется целый ряд исключений из правил и недостатков, которые позволяют заключать контракты вне электронной платформы или без проведения конкурса.

Таблица 10. Статистические данные об общей сумме (лари) и количестве государственных закупок в 2013-2015 гг.

	2013	2014	2015
Стоимость контрактов на поставку товаров (присужденных через электронные торги)	416 672 890	478 011 901	537 918 938
Стоимость контрактов на осуществление работ (присужденных через электронные торги)	743 751 211	918 627 950	1 144 773 383
Стоимость контрактов на оказание услуг (присужденных через электронные торги)	267 406 752	307 244 303	310 250 656
Общая стоимость контрактов, присужденных через электронные торги	1 427 839 853	1 703 884 154	1 992 942 977
Количество контрактов на поставку товаров (присужденных через электронные торги)	10 688	11 528	12 751
Количество контрактов на осуществление работ (присужденных через электронные торги)	3 723	4 436	5 231
Количество контрактов на оказание услуг (присужденных через электронные торги)	4 984	5 251	6 188
Общее количество контрактов, присужденных через электронные торги	19 395	21 215	24 950
Общая стоимость контрактов, присужденных через электронные торги	1 080 441 672	915 742 211	1 079 094 935
Общее количество контрактов, присужденных, присужденных через процедуру закупки у единственного источника	180 533	201 690	213 184
Общая стоимость контрактов, присужденных в конкурсном порядке или путем консолидированных тендеров	282 803 914	227 315 892	127 680 622
Общее количество контрактов, присужденных в конкурсном порядке или путем консолидированных тендеров	4 255	4 392	5 004
Общая стоимость контрактов	2 791 085 439	2 846 942 257	3 203 257 126
Общее количество контрактов	204 183	227 297	243 138

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями.

Сфера действия Закона о государственных закупках и исключения

Начиная с сентября 2013 г., в Закон о государственных закупках (ЗГЗ; первоначально был принят в 2006 г.) и подзаконные акты, регулирующие закупки, вносились поправки, чтобы увеличить количество процедур закупок и внедрить механизмы ведения «черного» и «белого» списков компаний. Расширенный список процедур закупок теперь включает в себя пересмотренную процедуру закупки у единственного источника, конкурсы, закупки по рамочному контракту (специальные заказы выдаются на закупку нефтепродуктов, автошин, мобильных телефонов, канцелярской бумаги, стандартного информационно-технологического оборудования), которые проводятся при помощи системы электронных закупок.

Текст ЗГЗ в нынешнем варианте и некоторые прочие соответствующие подзаконные акты, относящиеся к государственным закупкам, доступны на английском языке по адресу: <http://goo.gl/fpu111>.

Основным изменением, внесенным в ЗГЗ с целью улучшения управления коррупционными рисками, является обязательство закупающей организации получать предварительное одобрение Агентства государственных закупок для продолжения процедуры закупки у единственного источника (по упрощенной процедуре закупок) в четырех конкретных обстоятельствах (см. статью (7)(b-1) и статью 10-1 (3)(a-d) Закон Грузии о государственных закупках): в случае эксклюзивных прав; в случае неотложной необходимости; во избежание ухудшения качества закупаемого объекта от поставщика и/или в целях обеспечения его дальнейшей эксплуатации; в случае необходимости беспрепятственного проведения мероприятия государственного и общественного значения.

Возможность Президента Грузии относить закупки к категории упрощенных (подпадающих под исключение из электронных закупок) была исключена.

По данным Агентства государственных закупок, в 2015 г. было присуждено 213 184 контрактов (87,7%⁵⁰) на сумму 1.079 млн. лари по упрощенной процедуре, что составляет 33,7% всего объема закупок.

Согласно отчету Transparency International за 2014 г., информация об упрощенных закупках Министерства внутренних дел и его учреждений является недоступной в электронной системе. Информация об упрощенных закупках Министерства обороны и его учреждений также недоступна в электронной системе.

В этом же отчете выражается обеспокоенность по поводу того, что в течение 2013-2014 гг. государственным предприятиям были присуждены контракты на сумму 188,6 млн. лари по упрощенным процедурам закупок, что может препятствовать здоровой конкуренции.

Позитивно то, что, как отмечают НПО, существенно сократилось количество контрактов, присуждаемых компаниям, непосредственно связанным с донорами коалиции «Грузинская мечта» (директоры, владельцы, члены правления) – общая стоимость таких контрактов составила всего 5,6 млн. лари. За тот же период компании, связанные с донорами партии «Единое национальное движение», получили контракты на сумму около 140.000 лари. Эта проблема наиболее остро стояла в 2011-2012 гг. В 2012 г. партия «Единое национальное движение» получила пожертвования на сумму 6,6 млн. лари от лиц, связанных с компаниями, которым были присуждены контракты на сумму 160 млн. лари. Эти же компании получили контракты на сумму 110 млн. лари по упрощенным процедурам закупок в 2011 г.⁵¹

В соответствии со статьей 10-1 (3-1) ЗГЗ Грузии, решение об упрощенной процедуре закупок согласовывается с Агентством государственных закупок через систему электронных закупок. Заявки закупающих организаций подаются через эту систему, являются доступными для всеобщего внимания, и любые заинтересованные стороны могут высказать свое мнение. При принятии решения Агентство рассматривает как заявку закупающей организации, так и соответствующие мнения заинтересованных сторон.

Несмотря на значительные улучшения, достигнутые благодаря вышеупомянутым мерам по обеспечению качества, что, по имеющимся данным, способствовало снижению количества закупок у единственного источника, показатель использования процедуры закупок у единственного источника все еще чрезмерно высокий (33,7% общей стоимости всех контрактов) по сравнению с другими странами и вряд ли может быть объективно обоснован. Следует отметить, что ЗГЗ не предусматривает возможности заинтересованным сторонам обжаловать решение о выборе метода закупки (статья 9 (а)). При дальнейшей доработке ЗГЗ Агентству государственных закупок следует предусмотреть право на обжалование решения о выборе неконкурентных методов закупки после оглашения плана закупки или намерения инициировать такую закупку (особенно в случае закупки у единственного источника).

Необходимо отметить, что в соответствии с ЗГЗ процедура закупки у единственного источника отнесена в одну категорию с некоторыми конкурсными процедурами под заголовком «упрощенная процедура закупки». Рекомендуется, чтобы процедура закупки у единственного источника классифицировалась (в правовом и административном отношениях) отдельно от конкурсных процедур, даже если конкурсные процедуры являются упрощенными.

В статье 1 (3-1)) ЗГЗ определен перечень закупок, на которые не распространяется действие закона. Перечень определенных услуг и объектов, выведенных из сферы действия закона, представляется необоснованным, и вполне мог быть охвачен его действием (даже если необходимо использовать процедуру закупки у единственного источника). Грузинским властям следует рассмотреть вопрос о

⁵⁰ Эта цифра включает все контракты стоимостью до 5000 лари.

⁵¹ Источник: Transparency International Грузия, Упрощенные процедуры закупок остаются главной проблемой в системе государственных закупок Грузии, июль 2015 г., <http://goo.gl/YRWhzx>.

сокращении количества исключений при дальнейшей доработке закона и подзаконных актов. Представляется, что использование механизмов ЗГЗ обеспечивает более эффективный надзор за государственными расходами, а не оставляет их за рамками упорядоченного контроля и мониторинга.

Закупки для проектов ГЧП / концессионных проектов

Одной из основных сохраняющихся проблем, вызывающих беспокойство, является отсутствие подзаконных нормативных актов, регулирующих закупки для проектов, реализуемых на основе государственно-частного партнерства или прочих концессионных проектов, где речь идет о общественных интересах.

Согласно оценке законодательства о концессиях в Грузии, которая была проведена юридической фирмой Gide Loyrette Nouel (оценка проводилась по заказу ЕБРР в 2011 году), закон содержит очень мало положений об отборе концессионера и отсылает в подзаконным актам. Таких актов не выявлено.

Грузинские власти сообщили, что проект закона о государственно-частном партнерстве уже разработан, и его принятие планируется в 2017 г.

Закупки в секторе коммунальных услуг

Как правило, процедуры закупок, осуществляемых государственными предприятиями, регулируются Законом о государственных закупках. В таких случаях применяются общие правила государственных закупок.

Хотя предусмотрено исключение, когда предприятие следует специальной процедуре, установленной Правительством Грузии. Решение принимается Министерством экономики и устойчивого развития или Министерством регионального развития и инфраструктуры на основе предложений соответствующих предприятий и/или органов местного самоуправления. Такие исключения выдаются в случаях срочных и сложных закупок на ограниченный период времени (обычно, на один год).

Согласно отчету Ассоциации молодых юристов Грузии,⁵² в 2013-2014 гг. Правительство Грузии приняло 20 постановлений, предусматривавших особые правила государственных закупок для предприятий, включая АО «Грузинская государственная электросистема», АО «Грузинский фонд развития энергетики», ООО «Тбиливиамшени», ООО «Почта Грузии», ООО «Энгури», ООО «Лотерейная компания Грузии» и другие.

Сообщалось, что по состоянию на 2016 г. 18 компаний были исключены из сферы действия ЗГЗ.

Большая часть крупных объектов инфраструктуры контролируется через Фонд партнерства, и, как представляется, естественные монополии исключены из прямой сферы действия ЗГЗ и регулируются правительственным постановлением о специальных правилах закупок.

Как видно из вышеизложенного, а также судя по информации о концессиях в секторе коммунальных услуг, представляется, что большая часть общественной инфраструктуры находится в руках компаний, которые не обязаны соблюдать ЗГЗ и использовать систему электронных закупок. Учитывая принципы краткосрочных затрат в системе регулирования тарифов, действующей в настоящее время в Грузии, использование прозрачной, открытой и конкурсной системы закупок в целях обеспечения наилучшего соотношения цены и качества для государственного сектора и поддержания минимальных тарифов необходимо сделать обязательным путем распространения действия ЗГЗ на закупки в секторе коммунальных услуг соответствующим образом или путем ведения в действие дополнительного закона, поощряющего конкуренцию и снижающего возможности коррупции в этом секторе.

⁵² Источник: <https://goo.gl/5nxm27>.

Согласно обязательствам, которые взяло правительство Грузии по Дорожной карте Соглашения об ассоциации, реформа публичных закупок в секторе коммунальных услуг будет реализована до 2020 года.

Закупки, связанные с государственной тайной

Это один из самых крупных сегментов закупок, подпадающих под исключение из сферы действия ЗГЗ, что является оправданным, учитывая их засекреченный характер. Однако, как представляется, эти исключения распространяются на большой объем закупок товаров или услуг, которые де-факто не являются засекреченными.

В своем исследовании государственных закупок, связанных с государственной тайной, Ассоциации молодых юристов Грузии пришла к выводу, что не существует никакого регламента, классификации, или ограничений в отношении объектов и соответствующих процедур закупок, связанных с государственной тайной. В результате, государственные учреждения используют классификацию засекреченных контрактов для обычных государственных закупок. В период 2010-2015 гг. только семь государственных учреждений заключили 2.752 контрактов на общую сумму более 747 млн. лари в рамках засекреченных закупок, что создает высокие риски коррупции и других нарушений закона в ущерб общественным интересам.⁵³

Впрочем, необходимо отметить, что после парламентских выборов 2012 г. количество и стоимость контрактов в сфере государственных закупок, связанных с государственной тайной, существенно снизились. Однако процедуры закупок в сфере государственной тайны до сих пор регулируются не ЗГЗ, а правительственным постановлением №321 от июля 2016 года. Эту проблему необходимо решить.

Открытость системы закупок

Грузинские власти поддерживают высокий уровень прозрачности, публикуя информацию о государственных закупках.

Вместе с тем такая информация пока недоступна в формате открытых данных, например, в форме наборов данных, позволяющих третьим сторонам эффективно их анализировать. В то же время список предупрежденных поставщиков, а также «черный» и «белый» списки доступны в машиночитаемом формате (правда, только на грузинском языке).

Следует отметить, что в рамках партнерства «Открытое правительство» в 2016-2017 гг. Агентство государственных закупок приняло на себя обязательство начать публиковать обобщенную информацию о тендерах, е-Планы и так далее и такая информация будет доступна в машиночитаемом формате. Это нововведение предусматривает публикацию информации о поставщиках и покупающих организациях, закупках товаров, услуг и работ и т.д. Очень важно, чтобы это обязательство было выполнено.

Как отметило АГЗ, информация о государственных закупках, которые исключены из сферы действия ЗГЗ, собирается, анализируется и публикуется в централизованном порядке, кроме тайной информации.

Участие гражданского общества является одним из ключевых факторов поддержания высокого уровня эффективности и прозрачности государственных закупок. Использование и дальнейшее развитие системы электронных закупок значительно увеличивают прозрачность государственных закупок и расширяют доступ к данным.

Агентство государственных закупок ведет государственно-частный диалог с пользователями и неправительственными организациями путем проведения презентаций, совещаний и публикации материалов. Например, в 2014 г. было опубликовано пять выпусков издания онлайн журнала

⁵³ Источник: <https://goo.gl/mhXT25>.

(электронного информационного бюллетеня). Этот электронный информационный бюллетень был разослан более чем 33400 зарегистрированных пользователей системы, посольствам, международным организациям, представителям неправительственного сектора, торговым палатам, объединениям и средствам массовой информации. Он также публикуется на официальном веб-сайте Агентства государственных закупок и в сети Facebook. Кроме того, председатель и руководство АГЗ каждую вторую неделю проводят встречи государственно-частного диалога с представителями различных бизнес секторов.

Несколько неправительственных организаций принимают активное участие в мониторинге государственных закупок в Грузии и деятельности Агентства государственных закупок. Этими неправительственными организациями являются Transparency International – Грузия,⁵⁴ Ассоциация молодых юристов Грузии; Центр исследования экономической политики.⁵⁵

В то же время необходимо отметить, что, несмотря на значительные успехи в деле обеспечения доступности государственных закупок, статистические данные за 2015 г. свидетельствуют о весьма низком уровне участия зарубежных компаний и показателе присуждения им контрактов (0,22% всех присужденных контрактов или 2,8% общей стоимости всех присужденных контрактов).

В целом низкий уровень участия, даже относительно грузинских компаний, был также отмечен на региональном уровне.

Низкий уровень участия зарубежных компаний чреват тем, что это может создать предпосылки для сговора участников тендера, снизить уровень реальной конкуренции и привести к взвинчиванию заявочных цен, что является благодатной почвой для коррупции.

Такая ситуация, учитывая географическое положение Грузии и региональный экономический климат, может быть улучшена и даже полностью урегулирована путем более активного поощрения иностранных компаний к участию в тендерах. Использование региональных языков, а также языков, широко используемых в международной торговле, необходимо поощрять и, возможно, сделать обязательным путем принятия соответствующих подзаконных актов, особенно для определенных типов закупок.

Еще одной мерой, направленной на повышение уровня доверия и интереса к государственным закупкам Грузии, может стать присоединение к Соглашению ВТО о государственных закупках, где Грузия имеет статус наблюдателя с октября 1999 года, как это было рекомендовано в предыдущем раунде мониторинга СПД. В настоящее время Грузия имеет статус наблюдателя в Соглашении ВТО о государственных закупках.

Необходимо также использовать другие способы популяризации государственных закупок Грузии за рубежом, особенно на региональном уровне.

Зачастую ключевым элементом обеспечения доступности системы государственных закупок является использование сбалансированных и справедливых условий контрактов, подходящих для объекта закупки. Поэтому внедрение признанных на международном уровне условий контрактов, таких как FIDIC, NEC3 и т.д. в строительстве, Конвенция о договорах международной купли-продажи товаров для контрактов на поставку товаров и унифицированные контракты многосторонних банков развития на оказание консультационных услуг, могут привести пользу государственному сектору Грузии и ее экономике в целом. В настоящее время АГЗ работает над принятием стандартных контрактных условий для закупок товаров, работ и услуг.

⁵⁴ См., например: Система государственных закупок Грузии, 2013 г., доступно по адресу: <http://goo.gl/7RcVvR>;

Грузия, государственные закупки в 2013-2014 гг.: Как расходовались деньги налогоплательщиков, 2015 г., доступно по адресу: <http://goo.gl/wBMVYq>.

⁵⁵ Оценка действенности и эффективности электронных услуг в Грузии, 2015 г., доступно по адресу: <http://goo.gl/j3I7g8>.

Точно так же, во избежание манипулирования результатами тендеров, необходимо стандартизировать процедуры закупок и документацию, как рекомендовано в отчетах Службы государственного аудита.

Планирование

Закупки планируются на однолетний период через модуль электронного плана в системе электронных закупок. Закупающие организации готовят детальные ежегодные планы закупок и обязаны публиковать их в системе электронных закупок через модуль электронного плана. Закупающая организация не вправе инициировать процедуру закупок, если объект закупок не было включен в план закупок. Модуль электронного плана является открытым и доступным для любого заинтересованного лица.

Исходя из вышеизложенного, можно полагать, что для сокращения количества контрактов с единственным поставщиком и повышения привлекательности и конкурентоспособности государственных закупок, особенно в секторе инфраструктуры, необходимо продлить период планирования, например, до трех лет (при этом планы могут иметь индикативный характер).

Реализация контрактов

Система закупок предусматривает всесторонний мониторинг реализации контрактов, а также требование об опубликовании полного текста контрактов и любых его изменений через систему электронных закупок в течение 10 дней после подписания. Нынешний уровень прозрачности заслуживает похвалы и должен быть сохранен в будущем.

Необходимо отметить, что существующая система надзора за осуществлением работ в строительном секторе не обеспечивает беспристрастного контроля качества и мониторинга деятельности подрядчиков, учитывая, что вознаграждение инженерам по надзору выплачивают подрядчики, и размер такого вознаграждения представляет собой процент от общей стоимости контракта. Эта устаревшая система, унаследованная от бывшего Советского Союза, должна быть реформирована и изменена в целях обеспечения объективного и профессионального контроля качества, цены и сроков, чтобы избежать рисков коррупции при реализации контрактов на осуществление работ. Однако такая реформа выходит за рамки подзаконных актов, непосредственно регулирующих государственные закупки. Правительство оспаривает это и заявляет, чтокупающие организации могут свободно нанимать и оплачивать напрямую услуги инженеров по надзору.

В качестве общего замечания следует отметить, что вся система контроля и регулирования исполнения контрактов требует усовершенствования, чтобы не допустить внесения необоснованных поправок в контракты, особенно увеличения стоимости контрактов или продления сроков их исполнения, как подчеркивалось в отчетах Службы государственного аудита.

Система рассмотрения споров

Совет по разрешению споров (СРС) создан в соответствии со статьей 23 (4) Закона Грузии о государственных закупках в качестве независимого органа, уполномоченного принимать решения. Его решения могут быть обжалованы только в суде.

СРС был создан в ноябре 2010 г., и регламент его работы, а также состав определяются председателем Агентства государственных закупок специальным приказом. В 2015 г. председатель АГЗ издал новый приказ, регулирующий деятельность СРС.

Полномочия СРС сосредоточены на разрешении споров, связанных с деятельностью по закупкам вплоть до момента подписания контракта.

С другой стороны, СРС размещается в здании АГЗ и поэтому может восприниматься как орган, контролируемый АГЗ, который в определенных случаях может быть заинтересованной стороной. В

то же время состав СРС формально устраняет такие опасения и обеспечивает сбалансированные, справедливые и прозрачные решения с участием достаточного количества представителей организаций гражданского общества/неправительственных организаций в дополнение к сотрудникам АГЗ.

Согласно вышеупомянутому приказу председателя АГЗ, СРС является независимым в своей деятельности и не подчиняется никакому государственному органу или должностному лицу.

Поставщики могут направлять жалобы непосредственно в Совет по разрешению споров по электронной почте безвозмездно или подавать заявления в суд.

СРС в своей работе опирается на секретариат, укомплектованный тремя юристами.

Такая система внушает доверие, о чем свидетельствует постоянно растущее количество жалоб, поданных в СРС за последние пять лет (с 68 в 2011 г. до 1.017 в 2015 г.). Кроме того, в 2015 г. в суде были обжалованы лишь 30 решений СРС (3%), и в 19 случаях суд оставил в силе решения СРС, а 11 дел все еще находятся на рассмотрении.

Таблица 11. Статистические данные о работе Совета по разрешению споров

	2013	2014	2015
Количество жалоб с классификацией по обжалованным решениям	393	572	1017
Количество жалоб, принятых к рассмотрению	311	466	813
Количество отклоненных/удовлетворенных жалоб	172/139	240/226	357/456
Количество обжалованных контрактов на закупку или решений	0	0	0
Средний срок рассмотрения жалоб (дней)	10	10	10

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями.

Однако, по имеющимся сообщениям, на практике большое количество жалоб требует значительных усилий со стороны членов СРС (до трех рабочих дней в неделю), что приводит к ситуации, когда представители неправительственных организаций, работающие на общественных началах, не участвуют в рассмотрении жалоб, как это предусмотрено уставом СРС. Эту проблему можно устранить путем выплаты соответствующего вознаграждения членам СРС за оказанные услуги, а также путем их ротации.

Официальное отделение СРС от Агентства государственных закупок может ускорить решение этой проблемы и обеспечит более высокую степень независимости СРС.

Другой проблемой, требующей внимания, является профессиональная квалификация (когда спор касается государственных закупок) представителей неправительственных организаций. Для того чтобы обеспечить эффективный баланс мнений государственных должностных лиц и неправительственных организаций, их уровень понимания вопросов государственных закупок должен быть, как минимум, сопоставимым. Этого можно добиться путем использования надлежащих критериев отбора, которые следует установить в соответствующих нормативных актах.

Хотя любой пользователь системы электронных закупок имеет право подачи жалобы в СРС на любое действие или решение закупающей организации в течение 10 дней после даты публикации соответствующего решения в системе электронных закупок или осуществления действия, существуют некоторые критические ограничения в отношении подачи жалобы.

Как упоминалось выше, одним из таких ограничений является отсутствие возможности обжаловать необоснованное решение о выборе метода закупки (особенно процедуры неконкурентной закупки, такой как закупки у единственного источника) сразу после опубликования планов закупок.

Еще одной проблемой является ограничение в отношении обжалования баллов, присужденных при оценке проектных предложений, критериев оценки качества (типов и весовых процентов) и т.д. Использование таких субъективных критериев оценки само по себе является весьма рискованным (во многих системах закупок это является основной лазейкой для коррупционных договоренностей). Отсутствие возможности обжаловать такие критерии резко повышает риски коррупции.

Сохранение ограничений в отношении оснований для подачи жалоб также противоречит рекомендации предыдущего раунда мониторинга.

Приостановление процедуры закупок

В настоящее время при подаче жалобы в суд можно добиться наложения временных обеспечительных мер. Не были предприняты конкретные меры по выполнению рекомендации СПД о рассмотрении возможности замены положения об автоматическом приостановлении процедуры закупок в случае обжалования возможностью налагать временные обеспечительные меры Советом по разрешению споров. В то же время секретариат СРС в течение одного рабочего дня оценивает, является ли сама по себе жалоба допустимой, и, таким образом, де-факто разрешает проблему замены полного приостановления процедуры временными обеспечительными мерами.

Предотвращение конфликта интересов в государственных закупках

Хотя ЗГЗ (статья 8) предусматривает широкий спектр условий для предотвращения конфликта интересов в государственных закупках, он затрагивает только государственные органы, тогда как конфликт интересов может возникать также на стороне участников. Например, компания может напрямую или через своих аффилированных лиц участвовать в разработке или подготовке тендерных документов, или публичная компания, находящаяся в собственности или под контролем заказчика, может выступать в качестве участника тендера, проводимого заказчиком.

Поэтому необходимо усилить положения закона, чтобы решить проблему конфликта интересов на стороне участников тендера.

Отстранение

Правила отстранения субъектов от государственных закупок ограничиваются случаями административных нарушений процедуры закупок или контрактов, как предусмотрено в соответствующих подзаконных актах (приказы №№ 9 и 19 председателя Агентства государственных закупок), о чем также наглядно свидетельствуют приведенные ниже статистические данные.

Таблица 12. Статистика отстранений от закупок

	2013	2014	2015
Количество компаний и физических лиц, отстраненных от закупок	156	122	316
Основания для отстранения:			
- Неисполнение или ненадлежащее исполнение контракта	107	101	271
- Отказ от подписания контракта	47	18	22
- Недобросовестное поведение компании с целью победы в тендере	2	3	23
Обжалование решений об отстранении	7	5	55
Отмена решений об отстранении по апелляции	0	0	4

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями.

Еще не введены в действие положения об обязательном отстранении от закупок за правонарушения, связанные с коррупцией/запрещенными видами деятельности, которые совершили компании или их руководство. Применяемый подход необходимо пересмотреть, чтобы предусмотреть надлежащее наказание за коррупцию, сговор (сообщалось об одном случае сговора при торгах) и прочие аналогичные виды практики путем использования процедуры отстранения от государственных закупок. Текст приказа №19 председателя АГЗ также необходимо изменить, чтобы четко сформулировать виды бесчестной деятельности.

Правонарушения, связанные с государственными закупками

В 2015 г. в ходе мониторинга процедур государственных закупок АГЗ выявило 101 административное правонарушение, дела по которым были переданы в суд. В 97 случаях позиция АГЗ была поддержана судом, и соответствующие лица были квалифицированы судом как правонарушители, а в 4 случаях производство было прекращено.

Статистика уголовных правонарушений в сфере государственных закупок предоставлена ниже в таблице.

Таблица 13. Количество уголовных дел, связанных с коррупцией, в секторе государственных закупок

	2014	2015
Расследование, количество дел	46	346
Количество лиц, привлеченных к ответственности	44	48
- из них государственных должностных лиц	25	26
- из них представителей частного сектора	19	21
Количество осужденных лиц	41	34
- из них государственных должностных лиц	20	16
- из них представителей частного сектора	21	18

Источник: Информация предоставлена прокуратурой Грузии

Учитывая, что, по имеющимся данным, в прошлом в государственном секторе коррупция отсутствовала, эти новые статистические данные должны быть изучены Агентством государственных закупок, чтобы предусмотреть в законе и подзаконных нормативных актах соответствующие меры для исправления ситуации.

Такие меры, помимо внесения в «черный» список компаний и лиц, занимающихся запрещенными видами деятельности, могут включать в себя введение в действие кодекса поведения/этики для представителей государственных органов и требование о представлении соответствующих заявлений участниками торгов. Такие изменения могут еще больше усилить меры по борьбе с коррупцией.

В настоящее время АГЗ работает над принятием кодекса этики для закупочных организаций, членов тендерных комитетов и ответственных за закупки должностных лиц.

В среднесрочной перспективе Правительству Грузии предлагается рассмотреть вопрос о создании механизма соблюдения закона во всех публичных учреждениях и/или сертификат соответствия требованиям (антикоррупционного) стандарта ISO 37001.

Дальнейшие реформы

АГЗ планирует предпринять следующий шаг в деле серьезного реформирования системы государственных закупок, чтобы приблизить ее к нормативно-правовой базе ЕС в сфере государственных закупок, что предполагает осуществление институциональных и законодательных реформ. В марте 2016 г. Правительство Грузии приняло «Дорожную карту и план действий по реализации положений Соглашения об ассоциации между ЕС и Грузией, касающихся государственных закупок».

Грузия частично выполнила предыдущую рекомендацию.

Новая рекомендация 15

- 1. Далее сократить перечень исключений из сферы действия Закона о государственных закупках и значительно сократить объем закупок из одного источника. Утвердить четкие правила закупок, связанных с государственной тайной.**
- 2. Начать официальные переговоры о вступлении Грузии в Соглашение ВТО о государственных закупках.**
- 3. Включить закупки в секторе коммунальных услуг в Закон о государственных закупках или принять специальный закон для поощрения конкуренции и снижения уровня коррупции в этом секторе.**
- 4. Обеспечить опубликование регулярных и актуальных данных о закупках в форматах открытых данных и с возможностью бесплатного повторного использования. Внедрить электронную подпись в закупочные процедуры и интегрировать электронные закупки с другими государственными электронными услугами.**
- 5. Предусмотреть право на подачу жалоб на любые решения, связанные с закупками.**
- 6. Рассмотреть вопрос об отделении Совета по разрешению споров от Агентства государственных закупок и выплате компенсаций членам неправительственных организаций за участие в работе Совета для обеспечения его профессионализма и полной беспристрастности.**
- 7. Усовершенствовать правила отстранения субъектов от государственных закупок, в частности путем введения четкого правила об обязательной дисквалификации за совершение коррупционного правонарушения компанией или ее руководителями. Усилить меры защиты от конфликта интересов в сфере государственных закупок**

2.6. Добропорядочность бизнеса

Рекомендация 13 третьего раунда мониторинга Грузии:

1) Изучить риски в области добропорядочности бизнеса, повысить уровень информированности и проводить обучение компаний и правительственных чиновников об этих рисках и мерах профилактики

2) 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 омбудсмана по вопросам бизнеса с целью содействия осуществлению мер повышения добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности.

3) Внедрить на государственных (контролируемых государством) предприятиях планы по добропорядочности и борьбе с коррупцией.

4) Изучить возможность заключения пактов о добропорядочности в больших проектах, финансируемых государством.

5) Распространить определение политического деятеля на граждан Грузии.

6) Обеспечить получение и обнародование посредством государственного реестра информации о конечных фактических собственниках юридических лиц.

За последние 12 лет Грузия значительно улучшила свое положение в областях, оцениваемых индексами ведения бизнеса, добившись прогресса во всех 10 областях благодаря осуществленным 39 реформам систем регулирования.⁵⁶ Подробная информация о положении Грузии в рейтинге «Ведение бизнеса» и других рейтингах, связанных с бизнесом, в нижеследующей таблице.

Таблица 14. Рейтинги Грузии в индексах управления и ведения бизнеса

Индекс и организация	Армения	Азербайджан	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Монголия	Таджикистан	Украина	Узбекистан
«Ведение бизнеса», 189 стран. Место в 2016 г. (в 2013 г.)	35 (32)	63 (67)	24 (9)	41 (49)	67 (70)	56 (76)	132 (141)	83 (137)	87 (154)
Индекс экономической свободы, 178 стран. Место в 2015 г. (в 2013 г.)	52 (38)	85 (88)	22 (21)	69 (68)	82 (89)	96 (75)	140 (131)	162 (161)	160 (162)
Индекс глобальной конкурентоспособности, 144 страны. Место в 2015-2016 гг. (в 2012-2013 гг.)	82 (82)	40 (46)	66 (77)	42 (51)	102 (127)	104 (93)	80 (100)	79 (73)	-
- Бремя государственного регулирования	56 (41)	31 (29)	7 (9)	46 (52)	68 (92)	92 (102)	17 (22)	87 (135)	-
- Имущественные права	94 (64)	99 (87)	78 (131)	66 (77)	121 (142)	112 (118)	64 (94)	131 (134)	-
- Прозрачность процессов выработки государственной политики	51 (16)	55 (49)	31 (36)	30 (32)	95 (87)	69 (102)	65 (68)	98 (123)	-
- Незаконные платежи и взятки	73 (82)	87 (110)	23 (26)	64 (64)	130 (137)	77 (114)	69 (101)	122 (133)	-
- Независимость судебной власти	106 (110)	101 (86)	56 (95)	72 (94)	109 (140)	102 (112)	58 (64)	132 (124)	-

⁵⁶ Всемирный банк (2016), «Ведение бизнеса», стр.14, <http://goo.gl/kcmuUZ>.

- Фаворитизм при принятии решений государственными должностными лицами	71 (75)	58 (43)	48 (51)	50 (91)	101 (136)	129 (130)	41 (40)	99 (119)	-
- Бремя таможенных процедур	105 (127)	122 (107)	9 (13)	55 (77)	97 (136)	86 (117)	73 (91)	113 (138)	-
- Этическое поведение фирм	96 (91)	60 (69)	51 (55)	43 (70)	110 (141)	97 (121)	46 (78)	76 (124)	-

Источник: «Ведение бизнеса», Всемирный банк, www.doingbusiness.org; Индекс экономической свободы, Фонд «Наследие», www.heritage.org/index; Индекс глобальной конкурентоспособности, Всемирный экономический форум, <http://goo.gl/GsYCOm>.

Задача по предотвращению коррупции в частном секторе была включена в стратегию борьбы с коррупцией и план действий на 2015-2016 гг. в качестве приоритета №IX. Этот раздел был составлен после консультаций с представителями частного сектора, которые участвуют в работе одной из рабочих групп при Антикоррупционном совете. В стратегии и плане действий изложены следующие цели:

1. Изучать добропорядочность бизнеса и риски в области добропорядочности.
2. Повышать уровень информированности общественности о вопросах добропорядочности.
3. Усилить институциональный потенциал Агентства конкуренции с целью предотвращения коррупции.
4. Сократить количество бездеятельных и неприбыльных предприятий, контролируемых государством.
5. Осуществлять программы обеспечения добропорядочности и борьбы с коррупцией в предприятиях, контролируемых государством.
6. Усиливать прозрачность и объективность процессов приватизации.
7. Изучать международную передовую практику и, если потребуется, разработать проект регулятивных норм для предотвращения конфликтов интересов бывших государственных должностных лиц при их переходе в частный сектор.

Агентство конкуренции, созданное в октябре 2014 г., приступило к оценке бизнес-рисков. Однако эти оценки сосредоточены главным образом на рисках для конкуренции, таких как общие рыночные риски и рыночная концентрация, барьеры для доступа к рынку, поведение участников рынка, контракты и цены. До настоящего времени Агентство выполнило две оценки, в том числе на рынках сбыта топлива и кофе. Результаты этих исследований помогли выявить такие риски, как создание картелей владельцами автозаправочных станций или неконкурентный выбор поставщиков топлива муниципалитетами. Эти исследования, хотя и являются весьма полезными для защиты добросовестной конкуренции, не охватывают и не выявляют коррупционные риски, связанные с бизнесом.

Составление раздела, посвященного добропорядочности бизнеса, в плане действий по борьбе с коррупцией само по себе стало хорошим началом усилий по повышению уровня информированности правительства, компаний и предпринимательских ассоциаций о добропорядочности бизнеса. Агентство по вопросам конкуренции проводило тренинги, посвященные добропорядочности бизнеса, для компаний и государственных служащих, однако они касались вопросов конкуренции, а не предотвращения коррупции. Никакие дополнительные мероприятия по обучению должностных лиц компаний и правительства по вопросам рисков добропорядочности бизнеса и мер профилактики не проводились. Одной из причин может быть отсутствие основного органа, ответственного за осуществление таких мероприятий. Агентство конкуренции выполняет свои собственные конкретные задачи и находится в процессе развития. Бизнес-омбудсмен, должность которого в Грузии существует еще со времени предыдущего раунда мониторинга, занимается вопросами защиты прав предпринимателей в более общем смысле. Хотя бизнес-омбудсмен является полезным механизмом для решения споров при помощи юридических механизмов, обнаружения коррупционных рисков в законодательстве и практике, предложения

решений, он не занимается напрямую вопросами коррупции. Представители предпринимательских ассоциаций, входящие в состав рабочей группы, также не взяли на себя ведущую роль в этих вопросах.

Со времени последнего раунда мониторинга был достигнут некоторый прогресс в сфере управления государственными предприятиями в Грузии. Правительство сосредоточило усилия на общих вопросах управления государственными предприятиями с целью закрытия или приватизации убыточных компаний или компаний, в которых государство не заинтересовано, и совершенствования управления компаниями, которые остаются в собственности государства. Во время создания Национального агентства государственного имущества в 2012 году его база данных включала 490 государственных предприятий; во время проведения мониторинга их количество снизилось до 147 государственных предприятий.

Из 147 государственных предприятий, которыми управляет Национальное агентство государственного имущества, лишь 48 являются действующими, из которых 15 средних государственных предприятий в таких сферах как навигация, почта, вещание и больницы; остальные предприятия являются малыми. Само Национальное агентство государственного имущества не имеет наблюдательного совета и лишь некоторые из управляемых ей самых больших компаний имеют такие советы. Агентство использует открытые процедуры набора руководителей; специальные правила для набора персонала отсутствуют. Также отсутствуют специальные правила для установления размера вознаграждения руководителей. Оценка их деятельности зависит от результатов финансовой деятельности предприятия; зарплаты руководителей зависят от финансового состояния компании и одобряются письменно Агентством. Государственные компании в управлении Агентства функционируют как обычные предприятия; их руководители решают, какая информация подлежит опубликованию. Путем тренингов и повышения информированности их поощряют к опубликованию на их веб-сайтах ежегодных отчетов, которые проходят аудит. Самые большие компании в управлении Агентства имеют собственные службы внутреннего аудита, которые подчинены руководителям и наблюдательным советам; однако информации о возможностях таких комитетов недостаточно. Агентство планирует выдать свой первый ежегодный отчет в 2016 году. Как и «Фонд партнерства», Агентство не поощряет прозрачность или антикоррупционный комплаенс в своих компаниях.

Кроме Национального агентства государственного имущества функционирует также «Фонд партнерства», который управляет наиболее крупными компаниями стратегической важности.

«Фонд партнерства» является государственным инвестиционным фондом, учрежденный в 2011 г. Фонд обеспечивает управление активами для АО «Грузинская железная дорога», Корпорации нефти и газа Грузии, АО «Грузинская государственная электросистема», Коммерческого оператора электроэнергетической системы и Тбилисской электrorаспределительной компании «Теласи». В целях поощрения инвестиций в Грузии Фонд обеспечивает совместное финансирование инвестиционных проектов в различных секторах, включая энергетику, сельское хозяйство, промышленное производство, недвижимость, туризм, логистику и инфраструктуру. Наблюдательный совет Фонда возглавляет Премьер-министр и состоит из министров экономики и устойчивого развития, финансов, энергетики и юстиции; президентов АО «Ти-Би-Си Банк», АО «Банк Грузии» и АО «Либерти Банк». Наблюдательный совет назначает членов правления, включая президента. Закон «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе» распространяется на президента «Фонда партнерства» и на президентов дочерних предприятий, в которых государству или местным органам власти принадлежат 100% акций. По мнению представителя одной неправительственной организации, с которым проводилась беседа во время визита в страну, создается впечатление, что Фонд предоставляет совместное финансирование друзьям и родственникам депутатов из парламентского большинства. Низкий уровень прозрачности Фонда и отсутствие информации о конечных фактических собственниках юридических лиц не дают возможности опровергнуть такие заявления.

Председатель наблюдательного совета ежегодно представляет отчеты Фонда в правительство и публикует свои финансовые отчеты каждый год. Отсутствуют какие-либо дополнительные требования или методы раскрытия информации, используемые Фондом. По утверждению представителей Фонда, «Фонд и компании, в которых Фонду принадлежат 100% акций, используют положения Закона о государственных закупках и, в некоторых случаях, специальные правила закупок, утвержденные постановлениями правительства», однако они не предоставили никакой дополнительной информации о специальных постановлениях. До настоящего времени Фонд не предпринял никаких дополнительных усилий по поощрению прозрачности и обеспечению соблюдения антикоррупционных мер ни в своих государственных предприятиях, ни в крупных проектах, финансируемых государством, несмотря на серьезные риски, связанные с такими проектами.

Одним из таких проектов является продолжающаяся реконструкция железной дороги Баку-Тбилиси-Карс. Первоначально предполагалось, что этот проект, реализация которого началась в 2008 г., будет завершен к 2013 г., однако теперь срок его завершения продлен до 2016 г. Первоначальная стоимость работ составляла 200 млн. евро, потом она увеличилась на 575 млн. и теперь достигла 775 млн. евро. Хотя этот проект финансируется Азербайджаном и осуществляется азербайджанскими и турецкими фирмами под техническим надзором немецкой компании, сам масштаб работ требует усиления прозрачности и антикоррупционных мер. АО «Грузинская железная дорога», которая принадлежит «Фонду партнерства», является партнером этого проекта. На момент проведения мониторинга система управления этой компанией была весьма неопределенной, компания отвечала за установление своих собственных тарифов без какого-либо участия регулирующего органа или другого государственного органа и не отличалась ни прозрачностью, ни антикоррупционными требованиями.

Агентство государственного имущества управляет 15 средними государственными предприятиями, связанным с судоходством, почтой, радио- и телевидением и государственными больницами (в Грузии несколько таких больниц, например, туберкулезная больница, в то время как остальные больницы являются частными и осуществляют деятельность под надзором Министерства здравоохранения). Наблюдательный совет Фонда Агентства состоит из представителей государства и граждан, однако он играет ограниченную роль в управлении. Агентство использует открытые процедуры найма руководителей предприятий, а какие-либо специальные правила найма сотрудников государственных предприятий отсутствуют. Также отсутствуют правила определения ставки оклада руководителей предприятий. Оценка их работы проводится на основе результатов финансовой деятельности предприятия; размера оклада руководителей зависит от финансового состояния предприятия, и для ее установления требуется письменное согласие Агентства. Государственные предприятия, находящиеся под контролем Агентства, функционируют как обычные предприятия; их руководители решают, какую информацию можно обнародовать. Во время проведения тренингов и мероприятий по повышению осведомленности им настоятельно рекомендуют обеспечить доступность ежегодных аудированных отчетов на своих веб-сайтах. Все компании, контролируемые Агентством, имеют свои аудиторские комитеты, которые отчитываются перед руководителями и правлениями компаний; однако мало что известно о потенциале этих комитетов. Агентство планирует издать свой первый ежегодный отчет в 2016 г. Как и «Фонд партнерства», Агентство государственного имущества не ведет работы по поощрению прозрачности или обеспечению соблюдения антикоррупционных требований в своих компаниях.

В дополнение к государственным предприятиям, управляемым «Фондом партнерства» и Агентством государственного имущества, существуют также компании, находящиеся в собственности местных органов власти. Эти компании были основаны непосредственно муниципалитетами, они не имеют наблюдательных органов и каких-либо требований в отношении обнародования информации. На национальном уровне отсутствуют данные об их количестве и деятельности.

Неправительственные организации обратили внимание на недавние сообщения в средствах массовой информации, в которых утверждалось, что одна из компаний, связанных с бывшим премьер-министром, приватизировала крупный земельный участок недалеко от Тбилиси, и что процесс приватизации не был прозрачным. Отсутствие убедительного ответа со стороны правительства, свидетельствующее о правомерности таких утверждений, еще больше укрепило мнение общественности о коррупции в верхних эшелонах власти⁵⁷.

Пока что правительство не предприняло никаких ощутимых мер для стимулирования развития саморегулирования в частном секторе, таких как установление ответственности правлений и аудиторских отделов за предотвращение и выявление коррупции, предоставление компаниям стимулов к разработке кодексов поведения, программ внутреннего контроля и обеспечения соблюдения законов.

Правительство также не предприняло никаких мер для улучшения прозрачности компаний; информация о конечных фактических собственниках юридических лиц зачастую скрывается оффшорными компаниями и компаниями-пустышками. Государственный реестр, который содержит сведения о компаниях, включает в себя информацию только об учредителях, а не о реальных собственниках. По утверждению представителей одной предпринимательской ассоциации, опрошенных во время визита в страну, бывший премьер-министр Иванишвили является фактическим собственником многих компаний, осуществляющих деятельность в Грузии, хотя официально он не владеет ни одной компанией. Например, считается, что г-н Иванишвили является основным фактическим собственником Грузинского Фонда соинвестирования⁵⁸. Как сообщается на веб-сайте фонда, это «частный инвестиционный фонд размером 6 млрд. долларов США с полномочиями предоставлять уникальный доступ к возможностям инвестирования в быстро растущие отрасли и секторы экономики Грузии», хотя не приводится никакой информации об «ограниченных партнерах», учредивших фонд.⁵⁹ Отсутствие прозрачности в структуре собственности медиа компаний является еще одной серьезной проблемой, которая может подпитывать политическую коррупцию. Обязательство, которое приняла на себя Грузия на лондонском саммите в мае 2016 г. в отношении раскрытия сведений о фактических собственниках, является похвальной инициативой, которую следует реализовать без дальнейшего промедления.

В отсутствие требований или стимулов со стороны правительства, количество компаний, осуществляющих деятельность в Грузии, которые используют программы соблюдения законности, остается ограниченным; по данным исследования МФК, проведенного в 2011 г., лишь 16% компаний имели внутренние кодексы поведения, регулирующие конфликт интересов. Обычно только филиалы многонациональных корпораций имеют программы контроля за соблюдением законности, принятия которых требуют их материнские компании. В настоящее время в Глобальном договоре ООН перечислены лишь пять компаний частного сектора из Грузии. В то же время в компоненте этического поведения грузинские компании были поставлены на 51 место из 144, согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности за 2015-2016 гг., хотя в 2011 г. они занимали 78 место из 139.

По утверждению представителей еще одной деловой ассоциации, опрошенных по время визита в страну, существуют более фундаментальные причины нежелания частного сектора принимать участие в усилиях государства по борьбе с коррупцией. Предполагаемая практика отъема бизнеса правительством или принуждения компаний к финансированию государственных проектов получила большое распространение ближе к концу срока полномочий Саакашвили и наводила страх на предпринимателей. При правительстве Иванишвили эта практика была в основном прекращена, однако многих членов бывшего правительства, по неофициальным данным, заставили

⁵⁷ Источник: <http://goo.gl/pW55oV>.

⁵⁸ Источники: <http://goo.gl/QR0UKy>; <http://goo.gl/BZjIYh>; <http://goo.gl/u2gk15>; <http://goo.gl/EKtWha>.

⁵⁹ Источник: <http://www.gcfund.ge/en/overview>.

отдать свой бизнес. Согласно грузинскому отделению Международной торговой палаты, появились новые формы контролирования бизнеса и доходов, включая неофициальное требование к инвесторам привлекать Грузинский Фонд соинвестирования к своей деятельности. Например, недавно инвестиции в проект ГЭС в Сванетии были заблокированы депутатом Парламента, который требовал получения доли в проекте; инвестор подал официальную жалобу соответствующим органам, но никаких действий в ответ не было предпринято.

Выводы

В сотрудничестве с частным сектором правительство подготовило и включило в стратегию борьбы с коррупцией и ее план действий раздел, посвященный добропорядочности бизнеса, что является похвальным шагом. Однако не было проведено никакого исследования рисков в области добропорядочности бизнеса, не проводились тренинги для должностных лиц компаний и правительства по вопросам рисков в сфере добропорядочности бизнеса и мер их предотвращения. Полномочия бизнес-омбудсмена не распространяются на меры по борьбе с коррупцией, и не существует никакого государственного учреждения, ответственного за эту проблему. В то время как правительство приняло некоторые меры по усовершенствованию управления государственными предприятиями, не были предприняты никакие усилия по реализации мер обеспечения добропорядочности или борьбе с коррупцией в этих предприятиях. Также не были предприняты усилия по изучению возможности заключения пактов о добропорядочности в крупных проектах, финансируемых государством. Правила корпоративного управления, касающиеся раскрытия информации и ответственности членов правлений за меры по предотвращению коррупции, остаются нечеткими. Отсутствуют какие-либо требования или механизмы для раскрытия информации о конечных фактических собственниках юридических лиц.

Грузия частично выполнила предыдущую рекомендацию.

Следующие рекомендации третьего раунда мониторинга остаются в силе и считаются новой рекомендацией 16:

- 1. Изучить риски в области добропорядочности бизнеса, повысить уровень информированности и проводить обучение компаний и правительственных чиновников об этих рисках и мерах профилактики.**
- 2. Развивать возможности бизнес-омбудсмена с целью содействия осуществлению мер повышения добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности.**
- 3. Внедрить на государственных и муниципальных (контролируемых государством и муниципалитетами) предприятиях планы по добропорядочности и борьбе с коррупцией, увеличить их прозрачность, распространив на них требования по инициативному опубликованию информации.**
- 4. Изучить возможность заключения пактов о добропорядочности в больших проектах, финансируемых государством.**
- 5. Ввести требование об обязательном раскрытии информации о бенефициарных собственниках юридических лиц в центральном реестре и публиковать эту информацию в Интернете. Установить эффективную ответственность за отказ раскрывать информацию или представление ложных сведений.**

Глава 3.

УСТАНОВЛЕНИЕ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИЮ

3.1. Уголовное законодательство против коррупции

Криминализация коррупционных правонарушений

Обязательные признаки правонарушений, связанных со взяточничеством, применение состава правонарушений, связанных со взяточничеством (устное предложение, взятка с целью оказания влияния на должностное лицо, доказательство намерения и т.д.) с примерами реальных случаев из практики

Прочие правонарушения: взяточничество в частном секторе, торговля влиянием, незаконное обогащение, злоупотребление служебными полномочиями, отмывание денег, с примерами реальных случаев из практики

Следующие правонарушения в Уголовном кодексе Грузии могут считаться коррупционными правонарушениями или правонарушениями, связанным с коррупцией: статья 164¹ – Подкуп избирателя; статья 182 – Присвоение или растрата; статья 194 – Легализация незаконных доходов (отмывание денег); статья 203 – Подкуп участников или организаций профессиональных спортивных соревнований либо коммерческих зрелищных конкурсов; статья 220 - Злоупотребление полномочиями в частном секторе; статья 221 – Коммерческий подкуп; статья 332 – Злоупотребление служебными полномочиями; статья 333 – Превышение служебных полномочий; статья 338 – Получение взятки; статья 339 – Дача взятки; статья 339¹ – Торговля влиянием; статья 340 – Получение запрещенного законом подарка; статья 341 – Служебный подлог; статья 355 – Непредставление декларации об имущественном положении либо внесение в декларацию неполных или неверных данных.

Глава XXXIX (Служебные преступления, статьи 332 и последующие статьи) Уголовного кодекса Грузии перечисляет правонарушения, совершаемые должностным лицом и лицом, приравненным к должностному лицу. Следующие лица считаются субъектами правонарушений, предусмотренных этой главой:

- сотрудники юридических лиц публичного права (кроме политических и религиозных объединений), осуществляющие публично-правовые полномочия, члены и сотрудники временных комиссий Парламента Грузии, избирательные субъекты (только в целях преступлений, предусмотренных статьей 338 Уголовного кодекса);
- члены арбитража, частные исполнители, а также любые другие лица, осуществляющие публично-правовые полномочия на основании законодательства Грузии;
- иностранные государственные должностные лица (в том числе – члены государственных органов, осуществляющие законодательные и/или административные полномочия);
- любые лица, выполняющие какие-либо публичные функции для других государств, должностные лица или нанятые по договору сотрудники международных организаций или органов, а равно любые командированные или некомандированные лица, выполняющие функции, соответствующие функциям данных должностных лиц или сотрудников, члены иностранных арбитражей и присяжные заседатели, осуществляющие свои функции на основании иностранного законодательства, члены международных парламентских собраний, представители

Международного уголовного суда, судьи и должностные лица Международного суда или судебного органа.

Положения грузинского законодательства, касающиеся коррупционных правонарушений, в целом признаются как соответствующие международным стандартам (см. отчет Сети ОЭСР о втором раунде мониторинга, отчеты ГРЕКО в рамках третьего раунда оценки).

В соответствии с международными стандартами предложение взятки, сделанное в устной форме, без получения взятки и дальнейших шагов в сторону совершения этого акта, представляет собой правонарушение согласно грузинской судебной практике. Статья 338 Уголовного кодекса определяет получение взятки как «получение предложений или обещаний». Однако правительство не привело никаких примеров реальных случаев из практики.

Также в соответствии с международными стандартами для признания лица виновным в совершении правонарушения, связанного со взяточничеством, не требуется доказательства того, что взятка оказала влияние на государственное должностное лицо. Дача взятки считается завершенной в момент, когда лицо пообещало, предложило или передало чиновнику или приравненному к нему лицу деньги или иное неправомерное преимущество в пользу этого чиновника или другого лица за осуществление какого-либо действия при выполнении им должностных полномочий. Закон не требует, что такое действие было фактически осуществлено. Преступление считается совершенным, когда лицо делает предложение с целью осуществления определенного действия.

Злоупотребление служебными полномочиями/превышение служебных полномочий. Статья 332 устанавливает, что правонарушение считается совершенным, если чиновник или приравненное к нему лицо злоупотребляет своими служебными полномочиями вопреки публичному интересу в целях получения каких-либо выгод или преимуществ для себя самого или других лиц, что влечет за собой существенное нарушение прав физических или юридических лиц, законных интересов общества или государства. Правонарушение, предусмотренное этой статьей, наказывается штрафом или лишением свободы на срок от четырех месяцев до трех лет с лишением права занимать должности или заниматься деятельностью на срок до трех лет.

В соответствии с пунктом 2 этой статьи, злоупотребление служебными полномочиями лицами, занимающими государственно-политические должности, наказывается штрафом или лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать должности или заниматься деятельностью на срок до трех лет.

В статье 333(1) предусмотрено, что правонарушение считается совершенным, если чиновники или приравненные к ним лица превышают свои служебные полномочия, что влечет за собой существенное нарушение прав физических или юридических лиц, законных интересов общества или государства. Такое правонарушение наказывается штрафом или лишением свободы на срок от четырех месяцев до трех лет с лишением права занимать должности или заниматься деятельностью на срок до трех лет.

В соответствии с пунктом 2 этой статьи, превышение лицами, занимающими государственно-политические должности, служебных полномочий наказывается штрафом или лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать должности или заниматься деятельностью на срок до трех лет. Наказание за совершенные деяния, предусмотренные в обоих пунктах этой статьи, увеличивается, что они совершены: а) неоднократно; б) с применением насилия или оружия; или с) с оскорблением личного достоинства потерпевшего. Такое увеличенное наказание подразумевает лишение свободы на срок от трех до восьми лет с лишением права занимать должности или заниматься деятельностью на срок до трех лет.

В кодексе не дается дополнительного определения того, что считается «личной выгодой» или «существенным нарушением прав», чтобы иметь основания для преследования на основании статьи 332. Точно так же, статья 333 не содержит конкретного толкования терминов «существенное

нарушение прав» физического или юридического лица, законных интересов общества или государства. Правительство предоставило некоторые правовые комментарии и некоторые примеры, однако этого недостаточно для обеспечения единого толкования этих терминов, чтобы не допустить злоупотребления полномочиями или превышения полномочий прокурорами при принятии решения о том, что считать составом преступления. Примеры конкретных дел, приведенные в комментариях, показывают, что эти положения кодекса применялись для вынесения наказания за так называемый ущерб репутации Министерства внутренних дел в результате определенных действий высокопоставленного должностного лица. Представители правительства сообщили группе мониторинга, что руководящие принципы уголовного преследования, которые они разрабатывают в настоящее время, будут охватывать эти положения кодекса. Правительство не согласно с тем, что эти нечеткие положения могут быть использованы для злоупотребления полномочиями, поскольку они предусматривают дополнительные элементы, которые необходимо доказать в уголовном деле.

Статистические данные о расследованиях и возбужденных делах, которые предоставило правительство, показывают, что на основании этих двух статей было возбуждено большое количество расследований, хотя окончательное количество случаев судебного преследования намного меньше.

В грузинском Уголовном кодексе не предусмотрено преступление, связанное с **«незаконным обогащением»**. В то же время элементы этого преступления можно найти в положениях, касающихся отмывания денег (статья 194 УК). В грузинском УК отмывание денег определяется как «легализация незаконных доходов, то есть придание законного вида (пользование имуществом, приобретение, владение, конверсия, передача имущества или иные действия) незаконному или (и) необоснованному имуществу с целью сокрытия его незаконного или (и) необоснованного происхождения или (и) оказания содействия другому лицу в уклонении от ответственности, а равно сокрытие или маскировка его подлинной природы, источника происхождения, местонахождения, размещения, движения, права собственности на него или (и) иных связанных с ним прав». «Необоснованное имущество» определяется как «имущество, а также доходы от этого имущества, акции (доля), на которые у лица, члена его семьи, близкого родственника или связанного с ним лица не имеется документов, подтверждающих их приобретение законными средствами, или которые приобретены на денежные средства, полученные в результате отчуждения незаконного имущества».

В соответствии с международными стандартами, в грузинском законодательстве отсутствует законное требование в отношении доказательства совершения предикатного преступного деяния, чтобы установить нарушение закона об отмывании денег. Согласно комментариям, которые грузинские власти направили другому механизму мониторинга, деяние может считаться правонарушением в том случае, когда прокурор в состоянии продемонстрировать отсутствие доказательств наличия законного источника имущества». ⁶⁰

Эффективные, пропорциональные и действенные санкции

Предыдущая рекомендация 5

Обеспечить пропорциональность и действенность уголовных санкций за пассивное взяточничество.

В отчетах Сети ОЭСР о втором и третьем раундах мониторинга Грузии рекомендовано обеспечить, чтобы уголовные санкции за пассивное взяточничество были пропорциональными и действенными.

⁶⁰ MONEYVAL (2012), Борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма в Грузии: отчет об оценке по итогам четвертого раунда, стр. 50, <http://goo.gl/AQ07sd>.

Было установлено, что минимальный срок наказания за пассивное взяточничество, равный «6 годам лишения свободы», является непропорциональным, не оставляющим места, например, для соответствующей санкции за вознаграждение за упрощение формальностей. В отчетах речь шла о существующем риске того, что дела не будут доведены до суда из-за несоответствия этого минимального наказания.

Ни в этом раунде мониторинга, ни в предыдущих раундах правительство не ссылалось ни на какие исследования, проведенные с целью оценки эффективности уголовных санкций за коррупцию или правонарушения, связанные с коррупцией, которые могли бы объяснить, почему риск является минимальным. В статью 338 УК (получение взятки) не вносились никакие поправки после 2008 г., *и эта часть рекомендации остается невыполненной.*

Выводы

Наказания, предусмотренные статьей 338 УК за получение взятки, которые в ходе предыдущих раундов мониторинга были сочтены чрезмерными и непропорциональными, остаются без изменений с 2008 г. Правительство не упоминало ни о каких исследованиях, проведенных с целью оценки эффективности уголовных санкций за коррупцию или правонарушения, связанные с коррупцией.

Как и во время предыдущих раундов мониторинга, грузинские власти сообщают, что относительно суровое уголовное наказание за пассивное взяточничество, равное минимум шести годам лишения свободы, не является препятствием для судебного преследования, поскольку срок наказания может быть сокращен в результате заключения сделки о признании вины. По оценкам некоторых представителей правительства, средний срок наказания, назначаемый при признании лица виновным в пассивном взяточничестве, составляет два года. Возможность применения относительно строгого наказания, предусмотренного законом, может создавать стимулы для эффективного сотрудничества лиц, имеющих доступ к служебной информации, в случаях сложных преступлений, совершаемых втайне, какими во многих случаях являются коррупционные преступления. Однако если преследуется именно эта цель, то дискреционные полномочия стороны обвинения в отношении сделки о признании вины должны быть справедливыми и прозрачными при принятии решения о том, насколько сотрудничество обвиняемого повлияет на окончательный приговор. В предыдущих отчетах выражалась обеспокоенность по поводу злоупотребления соглашениями о признании вины (см. подробно ниже), однако, как представляется, были предприняты важные шаги с целью устранения таких опасений. К настоящему времени рекомендация о применении пропорциональных санкций за пассивное взяточничество остается невыполненной.

Что касается злоупотребления служебными полномочиями и превышения служебных полномочий, то группа мониторинга отмечает, что правонарушения, предусмотренные статьями 332 и 333 Уголовного кодекса, существуют во многих постсоветских государствах. Исторически сложилось так, что в других странах нечеткие и широкие определения терминов использовались для судебного преследования соперников и политических оппонентов, когда обоснованность таких дел ставилась под большое сомнение гражданским обществом. Как отмечается в Сводном отчете Сети ОЭСР, в отличие от положений Конвенции ООН против коррупции, в странах-участницах СПД правонарушения, связанные со злоупотреблением служебными полномочиями, включают в себя такие элементы, как причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организациям, или охраняемым законом интересам общества или государства. Также отсутствует четкая связь с получением неправомерного преимущества – деяние, связанное со злоупотреблением служебными полномочиями, считается совершенным, когда оно преследует личные интересы или интересы других лиц. В ответе отмечалось, что эти дополнительные элементы могут

рассматриваться как сужающие спектр инкриминируемых деяний, предусмотренных в Конвенции ООН против коррупции, а также поднять вопрос о правовой определенности.⁶¹

Новая рекомендация 17

1. Изменить санкции за пассивное взяточничество, чтобы обеспечить их пропорциональность и действенность.
2. Утвердить руководства для прокуроров, чтобы обеспечить наличие подробных указаний относительно того, как следует толковать и применять положения статьи 332 (злоупотребления служебными полномочиями) и статьи 333 (превышение служебных полномочий) Уголовного кодекса. Рассмотреть вопрос об изменении соответствующих положений, чтобы привести их в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции.

Ответственность юридических лиц за коррупцию

Рекомендация 4 третьего раунда мониторинга Грузии:

- 1) Ввести в учебную программу для новоназначенных 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.
- 2) Обеспечить следователей и прокуроров пособием по эффективному расследованию и уголовному преследованию по делам о коррупционных преступлениях с участием юридических лиц.
- 3) Обеспечить включение применения норм об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения в число приоритетных направлений политики в сфере уголовной юстиции.
- 4) Рассмотреть возможность внесения в законодательство норм об освобождении (защите) от ответственности для компаний с эффективными системами внутреннего контроля и программами соответствия.

Стандарт ответственности

Положения, касающиеся ответственности юридических лиц и соответствующих процедур, включены в Главу XVIII¹ Уголовного кодекса и Главу XXIX Уголовно-процессуального кодекса Грузии.

Согласно Уголовному кодексу, на юридических лиц распространяются следующие нормы ответственности: юридическое лицо (предпринимательское (коммерческое) или непредпринимательское (некоммерческое) юридическое лицо (его правопреемник)) привлекается к уголовной ответственности за предусмотренные Уголовным кодексом преступления, совершенные ответственным лицом от имени или посредством (с использованием) юридического лица и/или в его пользу. Кодекс определяет ответственное лицо как лицо, наделенное юридическим лицом

⁶¹ Сеть ОЭСР (2016, будет опубликовано в ближайшее время), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: достижения и проблемы, 2013-2015 гг. Органы власти Грузии отметили, что существует решение, в котором суд установил, что нематериальный вред, а именно вред репутации министерства, представлял собою «существенное нарушение интересов государства». По мнению власти, этот пример подтверждает, что в Грузии элемент «существенного вреда/нарушения» охватывает нематериальный вред.

руководящими, представительскими полномочиями, полномочием принимать решения от его имени и/или член наблюдательного, контрольного, ревизионного органа юридического лица.

Автономная ответственность

Юридическое лицо привлекается к уголовной ответственности в случае, когда преступление совершено от имени или посредством (с использованием) юридического лица и/или в его пользу, независимо от того, установлено ли совершившее преступление физическое лицо. Юридическое лицо привлекается к уголовной ответственности и в случае, когда ввиду ненадлежащего осуществления надзора и контроля ответственным лицом стало возможным совершение находящимся в подчинении юридического лица физическим лицом преступления в пользу юридического лица.

Грузинские власти утверждают, что закон обеспечивает автономию ответственности юридических лиц, поскольку он не требует признания виновности физического лица в качестве предварительного условия для привлечения к ответственности юридических лиц, а также позволяет проводить расследование и разбирательство в отношении юридического лица независимо от разбирательства в отношении исполнителя правонарушения в рамках отдельного судебного производства. УК предусматривает, что «юридическое лицо привлекается к уголовной ответственности и в случае, когда преступление совершено от имени или посредством (с использованием) юридического лица и/или в его пользу, независимо от того, установлено ли совершившее преступление физическое лицо». Согласно УК, освобождение ответственного лица от уголовной ответственности не является основанием для освобождения от уголовной ответственности юридического лица. Уголовная ответственность юридического лица не исключает уголовной ответственности физического лица за то же преступление.

Грузинские власти утверждают, что такие предварительные условия, как установление физического лица, совершившего преступление; возбуждение уголовного расследования в отношении физического лица, совершившего преступление; предъявление обвинений физическому лицу, совершившему преступление, и признание его виновным, не требуются законодательством Грузии для возбуждения расследования в отношении юридического лица. Это предусмотрено в статье 100 УПК, в которой говорится, что в случае получения информации о преступлении следователь и/или прокурор обязаны начать следствие. Это же правило применяется к преступлениям, совершенным юридическим лицом.

Если физическое лицо, совершившее преступление, скрылось от правосудия, скончалось, было освобождено от ответственности, было амнистировано или признано невиновным, преследование в отношении юридического лица может быть продолжено. Единственное исключение предусмотрено в отношении освобождения от уголовной ответственности. А именно, согласно статье 107¹ (пункт 8), в случае установления обстоятельств, исключающих вину или противоправность деяния физического лица, юридическое лицо также освобождается от уголовной ответственности. Примеры таких обстоятельств – несовершеннолетний нарушитель, который не подлежит уголовной ответственности, недееспособность нарушителя и так далее.

Однако последнее положение представляется спорным с точки зрения автономного характера ответственности юридических лиц. Если вина физического лица не может быть установлена, это не должно автоматически влечь за собой освобождение юридического лица от ответственности. Должно быть достаточно того факта, что уголовное деяние совершено, и что оно совершено в пользу юридического лица, поэтому безуспешное преследование физического лица, совершившего преступление, не должно становиться препятствием. Правительство, тем не менее, считает, что ни одно из упомянутых исключений не ограничивает необоснованно автономную ответственность юридических лиц.

Санкции

Видами наказаний, назначаемых юридическим лицам, являются: ликвидация, лишение права заниматься деятельностью, штраф (минимум около 44.000 евро) и лишение имущества. Не установлен максимальный размер штрафа, который может быть наложен на юридическое лицо.

В законодательстве Грузии отсутствуют положения, четко оговаривающие, что при наличии эффективных программ внутреннего контроля и обеспечения законности юридическое лицо освобождается от ответственности. Однако правительство настаивает, что этот фактор можно принять во внимание при изучении вопроса о том, стало ли возможным совершение находящимся в подчинении юридического лица физическим лицом преступления в пользу юридического лица ввиду ненадлежащего осуществления надзора и контроля ответственным лицом.

При принятии решения о назначении наказания юридическим лицам учитываются следующие основные факторы: характер и тяжесть преступного деяния, сумма причиненного ущерба, прежняя судимость, основной вид деятельности и возможности юридического лица, уровень внутреннего контроля и соблюдения законов, а также качество сотрудничества со следствием.

Правоприменение

В 2015 г. одно юридическое лицо было признано виновным в совершении преступления, не связанного с коррупцией. Никогда еще компании не признавались виновными в совершении коррупционных преступлений. В настоящее время следственная служба Министерства финансов проводит расследование в отношении правонарушения, связанного с коррупцией, в рамках которого расследуется деятельность юридического лица без осуществления судебного преследования физического лица, совершившего правонарушение. В отношении юридических лиц также не возбуждались дела в связи с отсутствием надлежащего надзора, повлекшим за собой совершение коррупционного правонарушения. В период 2013-2015 гг. лишь одно юридическое лицо преследовалось в судебном порядке за совершение коррупционного правонарушения.

Примеры реальных случаев из практики:

Случай №.1. Незаконная предпринимательская деятельность

Следственная служба Министерства финансов в настоящее время ведет расследование по делу о предполагаемой незаконной предпринимательской деятельности компании «А». Согласно материалам дела, компания «А» добывала минеральные ресурсы и избегала строительства отстойника в нарушение условий лицензии. Судебное преследование за это правонарушение было возбуждено в отношении компании «А» в 2016 г.

Случай №.2. Отмывание денег

Следственная служба Министерства финансов завершила расследование по делу о предполагаемом отмывании денег компанией «Б». Этой компании впоследствии было предъявлено обвинение в отмывании денег в крупных размерах. С целью сокрытия незаконного происхождения имущества, в период с января по июнь 2009 г. компания «Б» использовала это имущество для покупки различных активов за рубежом на общую сумму 2.737.028 лари и их дальнейшего импорта в Грузию. В настоящее время ведется подготовка к судебному разбирательству по данному делу.

Случай №.3. Незаконное изготовление и сбыт порнографических материалов

В декабре 2015 г. Тбилисский городской суд признал компанию «В» виновной в незаконном изготовлении и сбыте порнографических материалов в нарушение статьи 255 (пункт 1) Уголовного кодекса. Согласно материалам дела, в ноябре 2014 г. сотрудники компании «В» незаконно распространяли порнографические материалы через Интернет от имени компании с целью привлечения большого количества посетителей на веб-сайт компании «В». Тбилисский городской суд вынес наказание компании «В» в виде штрафа на сумму 20.000 лари.

По мнению правительства, основная проблема, препятствующая привлечению к ответственности юридических лиц, связана с недостаточным уровнем информированности практикующих специалистов. Главная прокуратура Грузии работает над составление проекта пособия по эффективному расследованию и уголовному преследованию по делам о преступлениях, совершенных с участием юридических лиц, включая коррупционные преступления. После того как это пособие будет утверждено, планируется проведение интенсивных тренингов по вопросам ответственности юридических лиц, в том числе за коррупционные преступления, для всех прокуроров и следователей прокуратуры.

Правительство также отметило, что вопрос применения нормативных положений об ответственности юридических лиц, в частности за коррупционные правонарушения, был включен в проект стратегии развития прокуратуры в число приоритетных задачи политики в сфере уголовной юстиции. Ожидается, что эта стратегия будет принята в ближайшее время.

Тренинги и мероприятия по повышению информированности

По данным грузинских властей, ежегодная учебная программа прокуратуры Грузии для кандидатов в стажеры, которые будут назначены на должности следователей и прокуроров, а также программа повышения квалификации следователей и прокуроров, занимающихся правонарушениями, которые совершены юридическими лицами, включают в себя учебные занятия, конкретно фокусирующиеся на ответственности юридических лиц, в том числе за коррупционные правонарушения.

В 2014-2015 гг. прокуроры и следователи участвовали в 2 тренингах, посвященных уголовному производству в отношении юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений.

Дата	Тема	Количество участников	Инструкторы	Учреждение-организатор	Источники финансирования
Сентябрь 2014 г.	Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления	6 следователей и прокуроров	Эксперты Совета Европы	Центр профессионального развития и управления карьерой прокуратуры Грузии	Совет Европы
Ноябрь 2015 г.	Расследование и уголовное преследование по делам об экономических преступлениях, совершенных юридическими лицами (включая коррупцию в частном секторе и отмывание денег).	14 следователей и прокуроров	Эксперты Совета Европы	Академия Министерства внутренних дел Грузии	Совет Европы ⁶²

⁶² Тренинг проводился в рамках Программы сотрудничества Совета Европы / Европейского Союза со странами Восточного партнерства по тематической программе: «Борьба с коррупцией и способствование благому управлению: борьба с отмыванием денег» на основании специальной просьбы Главной прокуратуры Грузии. Наряду со следователями и прокурорами прокуратуры в тренинге также участвовали следователи Службы государственной безопасности и следственной службы Министерства финансов.

В апреле 2016 г. два прокурора и один представитель Министерства юстиции Грузии участвовали в региональном тренинге, организованном Советом Европы, по вопросу разработки пособия «Ответственность юридических лиц за экономические преступления».

Выводы

Как признавалось в предыдущих отчетах о мониторинге, Грузия является лидером среди стран региона в сфере законодательного установления уголовной ответственности юридических лиц. Нормативно-правовая основа, созданная Грузией, в целом соответствует международным стандартам. Хотя в законе отсутствуют положения об освобождении от ответственности компаний, которые ввели в действие эффективные механизмы внутреннего контроля и надлежащие стандарты поведения для своих должностных лиц и сотрудников, предыдущие группы мониторинга установили, что, по заявлению правительства, прокуроры по своему усмотрению учитывают такие обстоятельства. Во избежание злоупотребления такими дискреционными полномочиями и для обеспечения единообразия можно было бы принять отдельный закон или руководящие указания в отношении справедливых и прозрачных процедур судебного преследования. Представители правительства сообщили, что такие руководящие указания будут охватывать этот вопрос.

Еще одна проблема, которая была выявлена в ходе этого раунда мониторинга, связана с автономным характером ответственности юридических лиц. По мнению группы мониторинга, проблема заключается в том, что компания освобождается от ответственности, если, в соответствии со статьей 107¹ (пункт 8) Уголовного кодекса, будут установлены обстоятельства, исключаящие вину или противоправность деяния физического лица. Грузинским властям следует пересмотреть соответствующие положения и, если необходимо, изменить их, чтобы обеспечить по-настоящему автономный характер ответственности юридических лиц.

Сохраняется обеспокоенность по поводу очевидного отсутствия понимания возможного использования этого инструмента прокурорами в борьбе с коррупцией. Как уже отмечалось, некоторые следователи и прокуроры, занимающиеся вопросами борьбы с коррупцией, не видят никакой выгоды от судебного преследования юридических лиц, когда компании, их ответственные должностные лица и фактические собственники могут столкнуться с серьезными косвенными последствиями, предусмотренными в законе, включая отстранение от участия в государственных закупках после признания юридического лица виновным в совершении правонарушения. Это еще раз говорит в пользу необходимости проведения систематических тренингов в этой области. Применение таких мер, как отстранение от закупок, в отношении должностных лиц и фактических собственников юридических лиц, признанных виновными в правонарушении, могло бы снизить уровни негативного восприятия и скептицизма в отношении добросовестности процедур закупки.

Представители правительства сообщили, что новоназначенные прокуроры и следователи проходят тренинг по вопросу ответственности юридических лиц, и что с апреля 2016 г. начали предприниматься серьезные усилия по подготовке пособия, которое послужит основой для дальнейших и более узкоспециализированных тренингов по этому вопросу. Не было получено никакой информации о конкретных планах включения судей в процессы обучения или предоставления им доступа к разрабатываемым пособиям, и мы рекомендуем принять такие меры. В целом прогресс является очевидным, однако необходимо приложить дополнительные усилия, чтобы еще более эффективно бороться с коррупционными преступлениями.

Грузия частично выполнила предыдущую рекомендацию 4, которая остается в силе и считается новой рекомендацией 18.

Подкуп должностных лиц иностранных государств

В Грузии действует законодательство, которое криминализует деяние, связанное с подкупом иностранных должностных лиц компанией, учрежденной в соответствии с грузинскими законами.

Грузия не является крупным экспортером, однако она привлекает нерезидентов и поощряет регистрацию предприятий и инвестиции в Грузию благодаря упрощенным процедурам и правилам, благоприятным для ведения бизнеса. Юридические лица, зарегистрированные в Грузии, должны подпадать под действие положений о подкупе иностранных должностных лиц.

Однако, по заявлению грузинских властей, в течение 2013-2015 гг. не было зарегистрировано ни одного случая расследования или уголовного преследования в связи с подкупом иностранного должностного лица. Представителям специализированных органов по расследованию и уголовному преследованию по делам, связанным с коррупцией, не известны какие-либо случаи, когда грузинские компании давали взятки иностранным должностным лицам, и они также не видят необходимости направлять ресурсы на расследование таких деяний в Грузии.

Раскрытие таких преступлений является сложной задачей, когда деяние совершается в основном за пределами Грузии. Могут также случаться ситуации, когда конкуренты, которые поставлены в невыгодное положение из-за коррупционного деяния, совершенного грузинскими юридическими лицами при заключении контракта, не являются грузинскими компаниями и поэтому не предъявляют претензий и не заявляют о своих подозрениях грузинским правоохранительным органам.

Вывод. Отсутствие примеров уголовного преследования дел о подкупе иностранных должностных лиц может указывать на потребность в дополнительном обучении и повышении уровня осведомленности о преступлении подкупа иностранного должностного лица. Группа мониторинга настоятельно рекомендует грузинским властям рассмотреть вопрос о повышении уровня информированности представителей деловых кругов, а также следователей, и прокуроров и прочих государственных должностных лиц о необходимости сообщать сведения о предполагаемых случаях подкупа иностранных должностных лиц грузинским фирмами или другими иностранными фирмами в ущерб интересам грузинских фирм. Для таких случаев у Грузии имеются действующие механизмы международного сотрудничества, которые можно было бы использовать для рассмотрения заявлений о фактах такого подкупа. Программы просвещения и повышения осведомленности должны включать в себя послание о том, что решительные действия по расследованию и уголовному преследованию по таким правонарушениям, совершаемым с участием компаний Грузии, которые выступают в роли потерпевших или правонарушителей, являются важными для обеспечения равных условий конкуренции для других грузинских и иностранных юридических лиц, пытающихся осуществлять свою деятельность на рынке, который становится все более глобализованным.

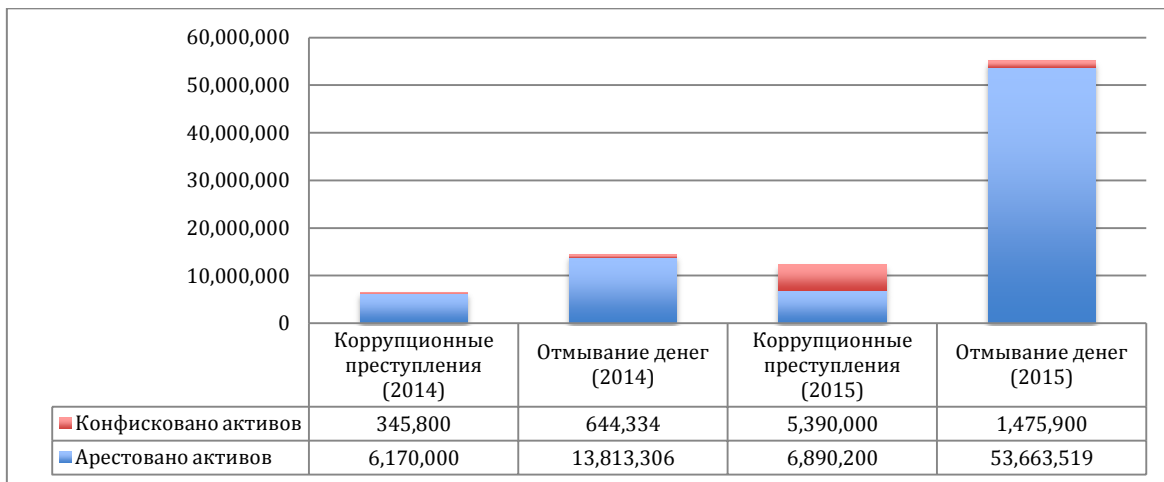
Новая рекомендация 19

- 1. Провести тренинги и повысить уровень информированности для сотрудников правоохранительных органов, грузинских торговых и дипломатических миссий за рубежом и прочих соответствующих должностных лиц о применении положений о подкупе иностранных должностных лиц.**
- 2. Разработать руководства по эффективному расследованию и уголовному преследованию по делам подкупа иностранных должностных лиц, и включить уголовное преследование этого преступления в приоритеты политики в сфере уголовной юстиции.**

Конфискация

Конфискация в уголовном порядке. Грузинское законодательство предусматривает конфискацию имущества в связи со всеми правонарушениями, которые являются предикатными правонарушениями по отношению к отмыванию денег, а также конфискацию всех средств совершения преступления.

Рисунок 8. Статистика по аресту и конфискации активов в уголовных делах о коррупции и отмывании денег



Источник: Информация органов власти Грузии.

Конфискация в гражданско-правовом порядке. Начиная с 2007 г., законодательство Грузии включает в себя положения о конфискации в гражданско-правовом порядке, т.е. конфискация теперь распространяется на незаконное и необоснованное имущество, включая доход, полученный от такого имущества. Порядок конфискации в гражданско-правовом порядке предусмотрен в Гражданском процессуальном кодексе Грузии (Глава XLIV¹ Гражданского процессуального кодекса). Согласно этому кодексу, имущество, добытое путем рэкета, а также незаконное и необоснованное имущество лица, осужденного за (1) должностное преступление, (2) членство в воровском сообществе, (3) торговлю людьми, (4) содействие распространению наркотических средств, (5) отмывание денег или (6) финансирование терроризма, подлежит конфискации.

Производство возбуждается после подачи прокурором ходатайства в суд по гражданским делам о конфискации имущества, добытого путем рэкета, незаконного или необоснованного имущества лица, осужденного за определенные преступления, а также имущества его членов семьи, близких родственников или лица, связанного с ним. Процедуры конфискации в гражданско-правовом порядке предусматривают перераспределение бремени доказывания: ответчик должен продемонстрировать суду, что оспариваемое имущество было получено законным путем.

Активы на сумму около 21,5 млн. евро были конфискованы в гражданско-правовом порядке после введения в действие в 2006 г. законов о возвращении активов с расширенной сферой применения. В 2015 г. один объект недвижимости стоимостью 19.500 евро был конфискован у вора в законе с использованием мер конфискации в гражданско-правовом порядке.

Конфискация без вынесения приговора. Законодательство Грузии не предусматривает механизма конфискации без вынесения обвинительного приговора.

Руководство по конфискации. Как сообщили грузинские власти, с целью повышения эффективности конфискации активов, добытых преступным путем, в июне 2015 г. Главная прокуратура подготовила рекомендацию для прокуроров и следователей по вопросам конфискации активов. В июле 2015 г. Главная прокуратура Грузии организовала обсуждения за круглым столом и представила проект рекомендации 275 прокурорам и следователям со всей Грузии, включая 124 прокуроров и следователей прокуратуры, 122 следователя Министерства внутренних дел и 29 следователей следственной службы Министерства финансов. Во время обсуждения участники были проинформированы о целях и содержании рекомендаций и получили возможность задать практические вопросы, касающиеся конфискации имущества.

После завершения этих встреч, в августе 2015 г. Главный прокурор Грузии издал рекомендацию о мерах, которые необходимо осуществлять в ходе уголовного производства, и назначил Генеральную инспекцию Главной прокуратуры органом по мониторингу надлежащего выполнения этой рекомендации.

В этой рекомендации установлены обязательные требования к практикующим прокурорам и следователям, которые обязаны в плановом порядке отслеживать доходы от преступной деятельности во всех расследованиях и предпринимать необходимые меры по их конфискации. Требование о конфискации также является обязательным во всех делах, связанных с коррупцией.

Выводы

В то время как в прошлом процедуры конфискации использовались относительно неэффективно, группа мониторинга отмечает, что в настоящее время принимаются активные меры в этой сфере, включая принятую в августе 2015 г. рекомендацию прокурорам с требованием об отслеживании доходов, добытых преступным путем, и конфискации имущества в делах, связанных с коррупцией. Назначение Генеральной инспекции в качестве органа по обеспечению выполнения этой рекомендации должно способствовать ее эффективному мониторингу и выполнению. При условии надлежащей профессиональной подготовки, требование об отслеживании финансов в каждом расследуемом деле должно способствовать надлежащему использованию полномочий по конфискации для возвращения незаконных доходов, а также сбору дополнительных доказательств, подтверждающих свидетельские показания и материалы дела.

Срок исковой давности

Грузия применяет особый подход к коррупционным правонарушениям: вне зависимости от меры наказания, срок давности за взяточничество и некоторые другие коррупционные правонарушения (злоупотребление служебными полномочиями и превышение служебных полномочий, активное и пассивное взяточничество, торговля влиянием и получение запрещенного законом подарка) составляет 15 лет; если речь идет об особо тяжком преступлении, т.е. когда максимальный срок наказания превышает 10 лет лишения свободы, то срок давности составляет 25 лет.

Сроки давности исчисляются со дня совершения преступления и до привлечения лица к ответственности в качестве обвиняемого. В случае совершения нового преступления сроки давности исчисляются по каждому преступлению в отдельности. Течение сроков давности приостанавливается, если лицо, совершившее преступление, скрывается от следствия или суда. В этом случае течение сроков давности возобновляется с момента задержания виновного или явки его с повинной.

Течение сроков давности приостанавливается на срок, на который лицо защищено иммунитетом. Течение срока давности также приостанавливается на время, когда невозможно осуществлять соответствующие процессуальные действия в отношении лица за преступление (совершенное до его экстрадиции), отличного от преступления, за совершение которого оно было экстрадировано в Грузию.

По сообщению грузинских властей, в 2013-2015 гг. не было ни одного случая прекращения уголовного преследования в связи с истечением срока давности.

Иммуниеты

Перечень государственных должностных лиц, пользующихся иммунитетом, а также соответствующими правилами и процедурами, приведен в Конституции, Уголовном кодексе и Гражданском процессуальном кодексе Грузии. Иммунитет от уголовного преследования предоставлен Президенту Грузии, Председателю Палаты контроля, Народному защитнику, инспектору по охране персональных данных и судьям. Иммунитет предусматривает, что во время пребывания указанных должностных лиц в своей должности, или если отсутствует специальное

согласие компетентного органа (в отношении любых указанных лиц, кроме Президента Грузии), уголовное преследование против них не может быть возбуждено или должно быть отложено.

Порядок лишения иммунитета от уголовного преследования следующий:

- Процедуры в отношении Президента Грузии

Согласно статье 75 Конституции Грузии, в период пребывания Президента Грузии в должности не допускается его арест или привлечение к уголовной ответственности. В отличие от любых других должностных лиц, пользующихся иммунитетом от уголовного преследования, никто не вправе давать согласие на привлечение Президента к уголовной ответственности. Единственным механизмом, позволяющим привлечь его к уголовной ответственности, является его импичмент парламентом. Соответствующие правила и процедуры импичмента прописаны в Конституции Грузии.

- Процедуры в отношении судей

Согласно статье 87 Конституции Грузии, недопустимы привлечение судьи к уголовной ответственности, его задержание или арест без согласия Председателя Верховного Суда Грузии. Исключение составляет задержание на месте преступления, о чем незамедлительно сообщается Председателю Верховного Суда Грузии. Если Председатель не даст своего согласия, задержанный или арестованный судья должен быть немедленно освобожден.

Согласно статье 88 Конституции Грузии, недопустимы привлечение члена Конституционного суда к уголовной ответственности, его задержание или арест без согласия Конституционного суда. Исключение составляет задержание на месте преступления, о чем незамедлительно сообщается Конституционному суду. Если Конституционный суд не даст своего согласия, задержанный или арестованный член Конституционного суда должен быть немедленно освобожден.

Статья 90 Конституция Грузии предусматривает, что никто не имеет права на привлечение Председателя и членов Верховного суда к уголовной ответственности, их задержание или арест без согласия Парламента. Исключение составляет задержание на месте преступления, о чем незамедлительно сообщается Парламенту. Если Парламент не даст своего согласия, задержанный или арестованный должен быть немедленно освобожден.

Согласно статье 167 УПК, уголовное преследование не должно быть начато или подлежит приостановлению, если Парламент Грузии, Конституционный Суд Грузии и/или Председатель Верховного Суда Грузии не дали согласия на привлечение к уголовной ответственности судьи на срок, в течение которого лицо защищено иммунитетом.

- Процедуры в отношении Председателя Палаты контроля, Народного защитника и сотрудника по защите персональных данных

Согласно статье 167 УПК, уголовное преследование не должно быть начато или подлежит приостановлению, если Парламент Грузии не дал согласия на привлечение к уголовной ответственности Народного Защитника Грузии, Председателя Палаты Контроля Грузии и инспектора по охране персональных данных, на срок, в течение которого лицо защищено иммунитетом.

Для того чтобы начать уголовное преследование в отношении судьи, Председателя Палаты контроля, Народного защитника и инспектора по охране персональных данных, прокурор должен направить в соответствующий компетентный орган ходатайство о предоставлении согласия на уголовное преследование. Исключением из этого правила является ситуация, когда должностное лицо задерживается на месте преступления или сразу после его совершения. В этом случае должностное лицо может быть арестовано, что, согласно УПК, приравнивается к возбуждению уголовного преследования. Как уже упоминалось выше, в таких случаях компетентный орган,

уполномоченный давать согласие на привлечение к уголовной ответственности, должен быть незамедлительно уведомлен.

- Члены Парламента

Грузинское законодательство не предусматривает для членов Парламента иммунитета от уголовного преследования, и это означает, что члены Парламента могут привлекаться к уголовной ответственности без необходимости получения разрешения или согласия какого-либо учреждения.

Иммунитет, которым в настоящее время пользуются члены Парламента, запрещает их арест без согласия Парламента. Исключение составляет задержание на месте преступления, о чем незамедлительно сообщается Парламенту. Если Парламент не даст своего согласия, арестованный должен быть немедленно освобожден. Для лишения иммунитета от ареста Главный прокурор Грузии обращается в Парламент Грузии с соответствующим предложением. В течение 5 дней парламентский комитет по процедурным вопросам и правилам изучает предложение и представляет свое письменное заключение парламентскому бюро. Затем бюро ставит вопрос на обсуждение на ближайшем пленарном заседании. На пленарном заседании решение о лишении иммунитета считается принятым, если его поддержало большинство присутствующих членов Парламента, но не менее одной трети всех членов Парламента.

Согласно статье 71 Уголовного кодекса, течение сроков давности приостанавливается на срок, на который лицо защищено иммунитетом.

Расследование в отношении должностных лиц, пользующихся иммунитетом от уголовного преследования, может осуществляться в полном объеме, но со следующими специфическими особенностями:

- Меры, относящиеся к обыску

Согласно статье 87 Конституции Грузии, недопустим обыск жилища, машины и рабочего места или личный обыск без согласия Председателя Верховного суда Грузии. Исключение составляет задержание на месте преступления, о чем незамедлительно сообщается Председателю Верховного суда Грузии. Такая же процедура распространяется на судей Конституционного суда и членов Верховного суда, только в их случае органами, дающими согласие, являются соответственно Конституционный суд и Парламент.

- Меры, относящиеся к тайным следственным действиям

Согласно статье 143³ УПК, тайные следственные действия в отношении государственно-политического должностного лица (Президента Грузии, членов Парламента, Премьер-министра, прочих членов Правительства Грузии и их заместителей, членов высших представительных органов Абхазской и Аджарской автономных республик, членов правительств Абхазской и Аджарской автономных республик и их заместителей), судей и лиц, обладающих иммунитетом, может производиться по определению судьи Верховного суда на основании мотивированного ходатайства Главного прокурора Грузии или его заместителя.

В период 2013-2015 гг. ни одно лицо не было лишено иммунитета. Грузинские власти заявили об отсутствии препятствий для уголовного преследования из-за ограничений, связанных с лишением иммунитета, чтобы получить согласие на проведение расследований, включая тайные следственные действия или уголовное преследование.

Деятельное раскаяние

В Грузии правонарушитель освобождается от ответственности за активное взяточничество в частном и государственном секторах, а также за торговлю влиянием, если он добровольно сообщает о совершенных деяниях правоохранительным органам. Такое заявление должно быть сделано до того, как правоохранительным органам станет известно о совершенном

правонарушении. Еще одно требование заключается в том, чтобы факты, изложенные взятокодателем, содержали достаточно серьезные доказательства для возбуждения дела о взяточничестве.⁶³

Положения Уголовного кодекса, касающиеся действительного раскаяния, были изменены в ноябре 2011 г. с учетом обеспокоенности, высказанной в отчете ГРЕКО.⁶⁴ В частности, было добавлено положение о том, что решение об освобождении лица от уголовной ответственности принимается органом прокуратуры. По мнению грузинских властей, это означает, что прокурор по своему усмотрению принимает решение о том, следует ли применить положение об освобождении от ответственности в связи с деятельным раскаянием, что не допускает его автоматического применения. Позднее Министерство юстиции также подготовило обязательные руководящие указания для прокуроров в отношении применения положений о деятельном раскаянии. В этих руководящих указаниях должно быть предписано, что решение об освобождении от уголовной ответственности в случае деятельного раскаяния будет в каждом случае зависеть от оценки всех соответствующих критериев: правонарушитель должен сообщить о правонарушении добровольно, признать свою вину и раскаяться в совершении правонарушения; о правонарушении необходимо сообщить незамедлительно или в разумный срок; о правонарушении необходимо сообщить до того, как оно будет выявлено, или правонарушитель должен полагать, что правонарушение не было выявлено; изложенные факты должны быть достаточными для возбуждения уголовного дела; правонарушитель должен вернуть всю сумму полученных денег и т.д. Правоохранительному органу также необходимо выяснить, является ли этот правонарушитель подстрекателем преступления. Выгода, полученная в результате правонарушения, не должна оставаться у взятокодателя, если только эта выгода не является законной.⁶⁵

Согласно ответам грузинских властей на вопросник Сети ОЭСР, основными гарантиями защиты от злоупотребления положениями о деятельном раскаянии являются следующие:

- существование критериев для использования деятельного раскаяния в качестве защиты;
- существование механизма мониторинга соблюдения критериев (Генеральная инспекция прокуратуры и ее функции);
- применимые дисциплинарные санкции и соответствующие процедуры.

В период 2013-2015 гг. не зарегистрировано ни одного коррупционного дела, в котором успешно применялись положения о деятельном раскаянии. Специализированные прокуроры и следователи, занимающиеся коррупционными преступлениями, не высказали никакой особой озабоченности по поводу такой статистики. Они не считают, что неприменение этого положения связано с отсутствием осведомленности населения, и говорят, что добиваются сотрудничества при расследовании и уголовном преследовании по коррупционным делам через соглашения о признании вины.

⁶³ ГРЕКО (2011), Отчет о третьем раунде оценки Грузии, §80, <http://goo.gl/frHv2w>.

⁶⁴ Сеть ОЭСР (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Грузии, стр. 18, <http://goo.gl/4iT5N2>.

⁶⁵ ГРЕКО (2015), Второй отчет о соответствии, третий раунд оценки, §13, <http://goo.gl/SyDFoU>.

3.2. Процедуры расследования и судебного преследования коррупционных преступлений

Эффективное/упреждающее выявление правонарушений

По заявлению грузинских властей, в УПК не установлены никакие ограничения в отношении источников информации, которые можно использовать для инициирования уголовного расследования. Поэтому практически любая информация из любого источника, включая анонимные источники, может использоваться для начала расследования уголовного преступления. Эти правила распространяются также на расследования коррупционных правонарушений. Грузинские власти предоставили следующие данные об источниках информации, использованных для инициирования уголовных расследований в Грузии в 2014 г.

Таблица 15. Источники инициирования расследований коррупционных преступлений, 2014 г.

Источник	Количество возбужденных расследований
Оперативно-розыскная деятельность	163
Заявление о преступлении (от потерпевших и т.д.)	151
Анализ профилей рисков (анализ выполнялся Службой государственного аудита или прочими государственными учреждениями)	48
Спонтанно выявляемая информация при проведении расследований	31
Прочие источники (основания не очевидны из данных, внесенных в базу данных)	8

Источник: Информация предоставлена Главной прокуратурой Грузии.

Подразделение финансовой разведки. Служба финансового мониторинга (СФМ) принимает сообщения о подозрительных операциях, связанных с возможным отмыванием денег и соответствующими предикатными правонарушениями, в том числе о возможных случаях коррупции, а также сообщения о сделках на сумму, превышающую определенный порог, от отчитывающихся субъектов (финансовых учреждений и определенных нефинансовых коммерческих структур и лиц определенных профессий). СФМ также может запрашивать и получать любую дополнительную информацию, в том числе конфиденциальные данные, от отчитывающихся субъектов и государственных учреждений для использования в своем операционном анализе. Кроме того, СФМ имеет прямой доступ к различным правительственным базам данных, включая базы данных правоохранительных и налоговых органов.

СФМ передает результаты анализа правоохранительным органам по своей инициативе, когда имеются разумные основания полагать, что совершаются правонарушения, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма, или связанные с ними предикатные правонарушения. СФМ также направляет правоохранительным органам любую дополнительную информацию, получаемую от отчитывающихся субъектов, которая имеет отношение к ранее направленной информации.

СФМ может замораживать активы на 72 часа, если операция считается подозрительной, и незамедлительно информирует об этом прокурора. Прокуратура должна в течение 48 часов направить в суд ходатайство о замораживании этих активов (в обстоятельствах, не терпящих отлагательств, активы могут быть заморожены без постановления суда на ограниченный период времени). Прокуратура может использовать информацию, полученную от СФМ, в суде в качестве основания для вынесения судебного постановления о замораживании активов, без получения банковских документов.

В 2015 г. СФМ выявила два случая, связанных с коррупцией, и направила все материалы дела компетентным правоохранительным органам.

Таблица 16. Статистика расследований, инициированных на основе отчетов СФМ, и результаты таких расследований

	Расследования, начатые на основе отчетов СФМ	Соответствующие судебные процессы за отчетный год – количество лиц			
		Уголовное преследование (на основе отчетов ПФР)		Обвинительные приговоры	
		Отмывание денег	Прочие уголовные правонарушения	Отмывание денег	Прочие уголовные правонарушения
2012	4	-	-	-	-
2013	20	-	13	-	10
2014	37	2	14	-	18
2015	83 ⁶⁶	3	5	3	7

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями.

Таблица 17. Статистика расследований и судебных преследований по делам, связанным с отмыванием денег, в которых коррупционное преступление было предикатным правонарушением (за период 2013-2015 гг.)

	Расследования	Уголовные преследования (количество лиц)
2013	2	13
2014	1	1
2015	3	5

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями

Политические деятели. Нынешнее определение политически активных лиц охватывает высокопоставленных иностранных должностных лиц, членов их семей и связанных с ними лиц. Однако СФМ разработала проект поправок в грузинский Закон о содействии пресечению легализации незаконных доходов, которые расширяют это определение и охватывают соответствующих грузинских должностных лиц, как это предусмотрено рекомендациями ФАТФ.

Тренинги. Проводятся тренинги и семинары, в которых совместно принимают участие сотрудники СФМ и сотрудники правоохранительных органов. В период 2013-2015 гг. были проведены следующие учебные мероприятия:

- Семинар по вопросам противодействия отмыванию денег, полученных путем совершения коррупционного преступления; организован правительством Польши 17-18 ноября 2015 г.;
- Семинар по вопросам уголовных и финансовых расследований; организован Бюро по техническому содействию и обмену информацией Европейской комиссии (ТАИЕХ) 29-30 июня 2015 г. в Тбилиси (Грузия);
- Семинар по практике неофициального и официального сотрудничества в целях возвращения доходов от организованной преступности; организован Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) 23-25 июня 2015 г. в Ереване (Армения);
- Учебный семинар по вопросам идентификации и расследования случаев отмывания денег с помощью электронных денег и виртуальной валюты; организован УНП ООН 31 марта – 1 апреля 2015 г. в Ашгабате (Туркменистан);
- Тренинг по вопросам расследования и уголовного преследования преступлений, связанных с отмыванием денег; организован посольством США в Грузии 9-13 марта 2015 г. в Кварели (Грузия);

⁶⁶ Было начато 27 расследований по фактам предполагаемого отмывания денег и 56 расследований в связи с другими правонарушениями.

- Региональный семинар по вопросам предотвращения коррупции; организован Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ 15-18 декабря 2014 г. в Батуми (Грузия);
- Региональное рабочее совещание по вопросам оказания поддержки мерам по профилактике злоупотреблений некоммерческими организациями для финансирования терроризма; организовано совместно Глобальным центром коллективной безопасности ОБСЕ, Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета ООН и Министерством иностранных и европейских дел Словацкой Республики 27-31 октября 2014 г. в Братиславе (Словакия);
- Третья региональная конференция по вопросам типологии и анализа легализации коррупционных доходов в странах с переходной экономикой; организована 27 ноября 2013 г. в Минске (Беларусь);
- Рабочее совещание, организованное УНП ООН и ГУАМ, по вопросам совершенствования взаимной правовой помощи в расследовании преступлений, связанных с отмыванием денег, и обнаружении имущества 25-27 июня 2013 г. в Батуми (Грузия);
- Семинар по вопросам борьбы с легализацией незаконных доходов и финансированием терроризма и международных санкций; организован СФМ и ЕБРР 4-6 июня 2013 г. в Тбилиси (Грузия).

Доступ к банковским, финансовым, коммерческим документам

По информации, предоставленной грузинскими властями, правоохранительным органам доступны четыре основные процедуры для получения доступа к банковским, финансовым или коммерческим документам грузинских предприятий и учреждений:

- Раскрытие информации Службой финансового мониторинга Грузии

На основании Закона Грузии о содействии пресечению легализации незаконных доходов, Служба финансового мониторинга Грузии передает результаты анализа информации правоохранительным органам, когда имеются основания полагать, что совершаются правонарушения, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма, или связанные с ними предикатные правонарушения. СФМ заключила двусторонние соглашения с правоохранительными органами для установления прямых каналов связи и содействия координации совместных усилий. Основные банковские, финансовые или коммерческие данные, которые являются предметом отчетов СФМ, обычно включаются в информацию, раскрываемую СФМ.

- Обыск и выемка информации и документов на основании постановления суда

Правоохранительные органы могут также получить доступ к банковским, финансовым или коммерческим документам путем производства обыска и выемки в соответствующих учреждениях, в которых хранятся эти документы. Статьи 112, 119-124 УПК предусматривают механизм применения процедур обыска и выемки. Согласно статье 119 УПК, выемка и обыск производятся с целью обнаружения и изъятия имеющих значение для дела предметов, документов, веществ или иных объектов. В пункте 3 статьи 119 говорится, что имеющие значение для дела предметы, документы, вещества или иные объекты, содержащие информацию, могут быть подвергнуты выемке при наличии обоснованного предположения, что они хранятся в определенном месте, у определенных лиц и нет надобности вести их поиски. Согласно пункту 4 той же статьи, обыск с целью выемки имеющих значение для дела предметов, документов, веществ или иных объектов, содержащих информацию, может производиться при наличии обоснованного предположения, что они хранятся в определенном месте, у определенных лиц и для их обнаружения необходимо вести поиски.

В обычных обстоятельствах, когда нет необходимости в принятии срочных мер, обыск и выемка должны производиться на основании постановления суда. Такое постановление выносится по ходатайству прокурора. Судья должен принять решение по ходатайству прокурора в течение 24 часов с момента его получения. Если ходатайство удовлетворяется, суд незамедлительно выносит постановление и передает его прокурору.

На основании постановления суда о производстве выемки и/или обыска, следователь вправе входить в учреждение, в котором хранится конфиденциальная финансовая информация, для ее обнаружения и выемки. Следователь до начала выемки и/или обыска обязан ознакомить с постановлением суда компетентного представителя учреждения или компании, где производится выемка и/или обыск. Следователь должен вначале предложить этому представителю добровольно выдать запрашиваемую информацию. В случае отказа в добровольной выдаче информации обыск и выемка производится с применением соразмерного принуждения.

- Обыск и выемка информации и документов на основании решения следователя

Упомянутые выше обыск и выемка могут производиться без постановления суда по решению следователя, в случаях неотложной необходимости, когда промедление может повлечь уничтожение важных для следствия фактических данных, или когда промедление делает невозможным сбор таких данных, либо когда необходимые для дела предмет, документ, вещество или иной объект, содержащий информацию, были обнаружены при производстве другого следственного действия.

Законность неотложного обыска или выемки должна быть позднее подтверждена судом. В этом случае прокурор должен уведомить судью в течение 24 часов с момента начала обыска и/или выемки об обстоятельствах, обосновывающих необходимость производства неотложных следственных действий. Затем судья разрешает ходатайство без устного слушания в течение 24 часов после получения материалов, обосновывающих неотложные следственные действия. Если суд отклоняет ходатайство прокурора и признает произведенные следственные действия незаконными, полученные доказательства будут недопустимыми и не могут быть использованы следователями.

- Мониторинг банковских счетов

Согласно статье 124¹ УПК, суд вправе выдать постановление о мониторинге банковских счетов следователями при наличии обоснованного предположения, что лицо осуществляет преступное деяние с использованием банковского счета, и/или о поиске информации, необходимой для отслеживания имущества, подлежащего конфискации. Для получения такого постановления суда прокурор, с согласия Главного прокурора или его заместителя, вправе обратиться в суд по месту производства следствия с ходатайством о выдаче постановления. На основании решения суда банк обязан сотрудничать со следствием и предоставлять следователям информацию об операциях, осуществляемых на одном или нескольких банковских счетах, незамедлительно после выполнения операции. Информация о переводе и/или снятии денег с банковского счета должна доводиться до сведения следственного органа до выполнения банковской операции.

В Грузии не существует **центрального реестра банковских счетов**. Для получения информации от всех зарегистрированных в Грузии банков о наличии банковских счетов определенных лиц/учреждений необходимо получить постановление суда. Как только будет получена информация о том, в каких банках лицо/учреждение имеет счета, необходимо получить еще одой постановление суда о получении данных об операциях на этих счетах. Представители грузинских правоохранительных органов, опрошенные во время визита в страну, считают наличие центрального реестра банковских счетов практически полезным, однако не говорят о настоятельной необходимости иметь такой реестр.

Правоохранительные органы в Грузии имеют прямой доступ к базам данных о налоговых платежах и таможенных очистках. Такая информация передается с использованием электронных средств.

Дискреционность уголовного преследования

Согласно статье 16 УПК, прокурор пользуется дискреционными полномочиями и при этом руководствуется публичными интересами. Факторы, которые следует учитывать при осуществлении дискреционных полномочий, в частности, критерии оценки публичных интересов,

предусмотрены в Руководящих принципах политики в области уголовного правосудия, утвержденных приказом Министра юстиции Грузии в октябре 2010 г. Уголовное преследование не следует начинать или продолжать, если оно не соответствует этим руководящим принципам.

Примечательно, что в Руководящих принципах политики в области уголовного правосудия приведен перечень серьезных правонарушений, в отношении которых рекомендуется осуществлять уголовное преследование.

Основания для прекращения уголовного дела предусмотрены в статье 105 УПК. В ней говорится, что следствие подлежит прекращению, а уголовное преследование не должно быть начато или подлежит прекращению: 1) при отсутствии деяния, предусмотренного уголовным законом; 2) в случае, если деяние не является противоправным; 3) в случае, если новый закон отменяет преступность деяния; 4) в случае признания закона, на котором основывается обвинение, неконституционным; 5) в случае истечения срока давности уголовного преследования; 6) в случае издания акта об амнистии, освобождающего лицо от уголовной ответственности и наказания за совершенное деяние; 7) при наличии вступившего в законную силу приговора суда по тому же обвинению и/или определения суда о прекращении уголовного преследования по тому же обвинению; 8) при наличии постановления прокурора о прекращении уголовного преследования и/или следствия; 9) при отказе прокурора от обвинения в установленном порядке; 10) в случае добровольного отказа от преступления (статья 21 Уголовного кодекса); 11) в случае деятельного раскаяния; или 12) в случае изменения обстановки.

В дополнение к вышеописанным обстоятельствам, уголовное преследование не начинается, а начатое преследование подлежит прекращению, если: 1) лицо не достигло возраста наступления уголовной ответственности; 2) лицо при совершении преступления было невменяемым, что подтверждается заключением судебно-психиатрической экспертизы; 3) обвиняемый умер; и 4) для деяний, предусмотренных статьями 322¹ (Нарушение порядка входа (въезда) на оккупированные территории), 344 (Незаконное пересечение Государственной границы Грузии) или статьей 362 (Изготовление, сбыт или использование поддельных документов, печатей, штампов или бланков) Уголовного кодекса, если лицо явилось потерпевшим в результате совершения преступлений, предусмотренных статьей 143¹ (Торговля людьми) и/или статьей 143² (Торговля несовершеннолетними).

По утверждению грузинских властей, коррупционные правонарушения всегда преследуются в судебном порядке, преследование по ним не может быть прекращено по причине незначительности правонарушения. Не было ни одного случая, когда уголовное преследование по коррупционным правонарушениям, в отношении которых уже было начато расследование, прекращалось прокурором на основании своих дискреционных полномочий.

Руководящие указания в отношении изъятия уголовных дел у одного следственного органа и передачи их другому органу были утверждены приказом Главного прокурора Грузии «Об определении основы для передачи уголовных дел другому следственному органу, независимо от подследственности» 7 сентября 2015 г.

Сделки о признании вины

Рекомендация 5 третьего раунда мониторинга Грузии:

2) 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.

Согласно ответам, полученным от правительства, с целью усиления процессуальных гарантий при использовании соглашений о признании вины, Министерство юстиции Грузии, в тесном сотрудничестве с международными экспертами, подготовило анализ и разработало проект

соответствующих поправок в УПК. Поправки были утверждены Правительством Грузии в апреле 2014 г. и приняты Парламентом Грузии в июле 2014 г.; они вступили в силу в августе 2014 г.

Поправки в УПК расширили процессуальные гарантии для обвиняемых при заключении соглашений и признании вины. Эти гарантии включают в себя следующее:

- Наделение судей дополнительными полномочиями в отношении тщательного рассмотрения фактов возможного использования ненадлежащего влияния со стороны обвинения в процедурах сделок о признании вины;
- Усиление стандарта доказанности вины, которую устанавливает обвинение;
- Обеспечение прозрачности процедуры сделок о признании вины путем введения требования о составлении прокурором протокола переговоров о заключении сделки о признании вины и получении на нем подписи обвиняемого и его адвоката;
- Повышение роли потерпевшего в процедурах сделок о признании вины;
- Расширение полномочий судьи в отношении возвращения дела вышестоящему прокурору, если судья полагает, что соглашение о признании вины было заключено под принуждением, или что необходима оценка справедливости наказания, предложенного в рамках соглашения о признании вины.

Согласно статьям 212, 213 и 215 УПК, роль судьи в одобрении или отклонении соглашений о признании вины была уточнена и в некоторой степени расширена. В законе четко сказано, что компетентным органом, уполномоченным утверждать соглашения о признании вины, является суд. Согласно статье 212 (пункт 2) УПК, до утверждения процессуального соглашения суд обязан убедиться, что:

- процессуальное соглашение заключено без применения пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, устрашения, обмана или какого-либо незаконного обещания;
- процессуальное соглашение заключено обвиняемым добровольно и он/она признает свою вину добровольно;
- обвиняемый в полной мере осознает правовые последствия соглашения о признании вины, включая последствия обвинительного приговора;
- обвиняемый имел возможность получить квалифицированную юридическую помощь.;
- обвиняемый в полной мере осознает характер преступления, в совершении которого обвиняется;
- обвиняемый в полной мере осознает наказание, предусмотренное за преступление, совершение которого он признает;
- обвиняемому известны все связанные с процессуальным соглашением требования о признании вины, предусмотренные законом;
- обвиняемый осознает, что если суд не утвердил процессуальное соглашение, не допускается впоследствии использовать против него любую информацию, которую он предоставит суду при рассмотрении процессуального соглашения;
- обвиняемый осознает, что обладает следующими правами: право на защиту; право отказаться от процессуального соглашения о признании вины; право на рассмотрение судом дела по существу;
- обвиняемый согласен с фактическими основаниями процессуального соглашения о признании вины;
- все условия достигнутого между обвиняемым и прокурором соглашения отражены в процессуальном соглашении; и
- обвиняемый и его адвокат в полном объеме ознакомлены с материалами дела.

Судья также обязан разъяснить обвиняемому, что подача жалобы по факту применения пыток, бесчеловечного или унижающего обращения не будет препятствовать утверждению процессуального соглашения, заключенного с соблюдением закона.

Судья принимает решение о процессуальном соглашении на основании закона и не обязан утверждать соглашение, достигнутое между обвиняемым и прокурором. Суд вправе в результате рассмотрения ходатайства о вынесении судом приговора без рассмотрения дела по существу принять решение о вынесении судом приговора без рассмотрения дела по существу, возвращении дела прокурору или рассмотрении дела по существу в порядке, установленном законом.

Суд на основании материалов дела и признания вины обвиняемым проверяет обоснованность обвинения, наличие обстоятельств, предусмотренных УПК, а также законность и справедливость наказания, указанного в ходатайстве прокурора о вынесении судом приговора без рассмотрения дела по существу. Суд не должен утверждать процессуальное соглашение, если сочтет, что им не получены убедительные ответы в связи с обстоятельствами, предусмотренными частью 2 статьи 212 УПК.

Если суд признает, что представленные доказательства, предусмотренные частью 111 статьи 3 УПК, являются достаточными для вынесения судом приговора без рассмотрения дела по существу, получены убедительные ответы в связи с обстоятельствами, предусмотренными частью 2 статьи 212 УПК, и истребуемое наказание является законным и справедливым, он принимает решение о вынесении судом приговора без рассмотрения дела по существу. Указанный приговор должен быть вынесен в 15-дневный срок после подачи прокурором соответствующего ходатайства.

Если ходатайство прокурора о вынесении судом приговора без рассмотрения дела по существу рассматривается до проведения досудебного заседания и суд признает, что процессуальное соглашение заключено с применением пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или применения иного насилия, в результате устрашения, обмана или какого-либо незаконного обещания, он передает дело вышестоящему прокурору. Вышестоящий прокурор возлагает обязательство по осуществлению прокурорской деятельности на другого прокурора.

Если суд признает, что отсутствуют предусмотренные частью 111 статьи 3 УПК доказательства, достаточные для вынесения судом приговора без рассмотрения дела по существу, или постановит, что ходатайство прокурора о вынесении судом приговора без рассмотрения дела по существу заявлено с нарушением других требований настоящей главы, он возвращает дело прокурору. Суд до возвращения дела прокурору предлагает сторонам изменить условия процессуального соглашения в ходе судебного рассмотрения ходатайства, что должно быть согласовано с вышестоящим прокурором. Если суд не удовлетворяют и измененные условия процессуального соглашения, он возвращает дело прокурору.

Результаты независимого мониторинга судебных разбирательств, проведенного Ассоциацией молодых юристов Грузии (АМЮГ), показали, что качество процедур сделок о признании вины постепенно улучшилось с точки зрения справедливости. В своем последнем отчете ⁶⁷ (издан в марте 2016 г. и охватывает период с февраля по октябрь 2015 г.) АМЮГ отметила, что судьи проявляют большую активность, чем раньше, и не удовлетворяют автоматически ходатайства прокурора о заключении соглашений о признании вины. Однако АМЮГ установила, что лишь в 2 случаях из 113 судьи отклонили соглашения о признании вины, предложенные прокурором; кроме того, лишь в 3 случаях судьи задали дополнительные вопросы, чтобы оценить, было ли предложенное наказание справедливым. Количество соглашений о признании вины, которые предусматривали в качестве меры наказания выплату штрафа, сократилось с 68% в 2012 г. до 39% в 2015 г. Показатель применения общественно полезного труда в качестве меры наказания увеличился с 1% в 2012 г. до 15% в 2015 г.

⁶⁷ Доступно по адресу: <http://goo.gl/DD1cku>.

Официальные *руководящие принципы для прокуроров* по применению положений о процессуальных соглашениях о признании вины были утверждены в 2015 г.

Таблица 18. Количество подсудимых, заключивших сделки о признании вины, в делах, связанных с коррупцией

	2013	2014	2015
Количество обвиняемых	146	140	238

Выводы

Представляется, что правительство предприняло важные шаги для совершенствования правового режима, в рамках которого соглашения о признании вины можно использовать в целях обеспечения справедливости, прозрачности и эффективности при разрешении дел. Первые результаты являются обнадеживающими. Группа мониторинга с интересом изучит результаты в течение следующего раунда мониторинга, чтобы выяснить, необходимы ли дальнейшие меры по усовершенствованию. Группа мониторинга также выяснит, используются ли соглашения о признании вины, особенно в делах о коррупции, для способствования осуществлению расследований и уголовных преследований правонарушений, связанных с коррупцией в верхних эшелонах власти, и сложных правонарушений, что для многих стран является критически важной и трудноразрешимой задачей.

Грузия полностью выполнила эту часть рекомендации.

Принимая во внимание выполнение двух частей предыдущей рекомендации: *Грузия в основном выполнила предыдущую рекомендацию 5*

Предыдущая 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.

Представляется, что не было предпринято никаких конкретных действий со времени предыдущего раунда мониторинга для пересмотра положений Уголовно-процессуального кодекса, которые ограничивают срок времени, в течение которого лицо может считаться обвиняемым после выдвижения против него обвинения. Согласно статье 169 УПК, лицо может быть признано обвиняемым до начала досудебного заседания по одному событию преступления не более чем в течение 9 месяцев, если до истечения этого срока ему не будет предъявлено новое обвинение по другому событию преступления.

В предыдущем отчете о мониторинге отмечалось, что любые фиксированные сроки для проведения процессуальных действий, не учитывающие конкретные обстоятельства дела, вызывают озабоченность. Их 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.

В то же время грузинские власти заверили, что, учитывая значительные ограничения по времени, установленные для расследования и уголовного преследования коррупционных правонарушений, правила их прерывания, а также соответствующую практику, существующие ограничения времени

не являются препятствием для эффективного расследования или уголовного преследования коррупционных правонарушений.

Грузия не выполнила предыдущую рекомендацию, которая утратила свою силу.

Совместные следственные группы

В целях содействия осуществлению сотрудничества, в том числе в области обмена информацией и координации, между СФМ, правоохранительными органами, разведывательными службами, ответственными за противодействие серьезным преступлениям, включая коррупцию, а также пограничными и таможенными органами, в мае 2013 г. Главный прокурор, Министр внутренних дел, Министр юстиции, Министр финансов и руководитель Службы финансового мониторинга Грузии подписали Меморандум о взаимопонимании. Он был позднее заменен другим меморандумом, подписанным в сентябре 2015 г., чтобы включить в его сферу действия новосозданную Службу государственной безопасности.

На основании упомянутого Меморандума был создан специальный Совет по межведомственному сотрудничеству, в состав которого входят представители Главной прокуратуры, Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Министерства финансов, Службы государственной безопасности и Службы финансового мониторинга. Совет по межведомственному сотрудничеству служит механизмом для сотрудничества, в том числе в сфере обмена информацией и координации, между учреждениями, входящими в состав Совета. Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца.

Совместные следственные группы используются правоохранительными органами Грузии в случае необходимости. В 2014 г. было создано в общей сложности 42 совместные следственные группы.

Международное сотрудничество

Предыдущая рекомендация 2.7.

- **Обеспечить эффективную международную взаимную правовую помощь при расследовании и преследовании коррупционных дел, в частности, предусмотрев возможность использования видеокамер при даче 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.**

Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам был подписан Грузией в марте 2013 г. и ратифицирован Парламентом Грузии в январе 2014 г. Протокол вступил в силу для Грузии 1 мая 2014 г.

В мае 2013 г. Парламент Грузии внес поправки в Закон о международном сотрудничестве по уголовным делам, которые вступили в силу в июне 2013 г. После внесения поправок в законе определяются подробные процедуры, связанные с требованиями о конфиденциальности, создании совместных следственных групп и проведении видео- и аудио-конференций. За последние годы Грузия получила несколько запросов о предоставлении взаимной правовой помощи, в которых содержалось требование соответствующих иностранных государств о сохранении конфиденциальности. Во всех этих случаях Грузия выполнила это требование о конфиденциальности.

Отдел международного сотрудничества Главной прокуратуры Грузии при Министерстве юстиции Грузии является центральным органом по вопросам международного правового сотрудничества. Он активно занимается вопросами обучения практикующих специалистов в сфере международного правового сотрудничества, а также при необходимости предоставляет им руководящие указания. Информация о новых возможностях в рамках Второго дополнительного протокола к Европейской

конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам, в частности, о создании совместных следственных групп с зарубежными странами, организации видеоконференций, а также информация о других вопросах правового сотрудничества была доведена до сведения практикующих специалистов в рамках учебных мероприятий. В 2014 г. 163 прокурора и следователя прошли обучение по вопросам международного правового сотрудничества. Каждый штатный сотрудник прокуратуры участвовал в 2 учебных программах по этой теме или в других аналогичных мероприятиях в течение 2015 г.

Примеры случаев из практики

Случай 1 (видеоконференция). В 2014 г. Генеральная прокуратура Министерства юстиции Государства Израиль направила Главной прокуратуре Министерства юстиции Грузии запрос о предоставлении правовой помощи в расследовании уголовного дела, возбужденного против Т.Н. за правонарушения, связанные с распространением порнографических материалов, против несовершеннолетнего лица из Грузии. Согласно материалам дела, Т.Н. хранил и распространял порнографические фотографии потерпевшей, снятые в Грузии. Кроме того, по всей видимости, эти материалы были изготовлены при содействии матери потерпевшей. В рамках направленного запроса израильские власти обратились с просьбой об организации заслушивания свидетельских показаний исполнителя правонарушения (матери потерпевшей) посредством видеоконференции. В соответствии с этим запросом в июле 2014 г. мать потерпевшей дала свидетельские показания в Тбилисском городском суде для районного суда г. Тель-Авив посредством видеоконференции.

Случай 2 (видеоконференция). В связи с расследованием коррупционных правонарушений, в октябре 2015 г. власти Соединенного Королевства обратились к Главной прокуратуре Грузии с запросом о проведении допроса свидетелей Г.У. и А.Н. (которые отбывали наказание в исправительном учреждении в Грузии) посредством видеоконференции. В соответствии с этим запросом два свидетеля дали свои показания во время видеоконференции.

Вставка 1. Пример из практики расследования преступления, связанного с коррупцией, с использованием взаимной правовой помощи

В 2013 г. Главная прокуратура направила Министерству юстиции Королевства Испании запрос об оказании правовой помощи в расследовании предполагаемых фактов преступлений, связанных с хищением средств и легализацией незаконных доходов при отягчающих обстоятельствах, которые предположительно были совершены должностными лицами грузинского правительства.

Краткое изложение фактических обстоятельств дела:

В 2009-2012 гг. грузинские государственные учреждения и различные предприятия, связанные с правительством, заключили многочисленные контракты с испанской компанией «А» и ее представительством в Грузии – компанией «Б». Эти компании осуществляли деятельность в области инжиниринга, строительства, ландшафтного и городского проектирования. Компании «А» и «Б» реализовали различные проекты в Грузии, в частности:

- Контракт на сумму 16.000.000 евро (36.000.000 лари) был заключен с компанией «Б». Согласно финансовой документации, полученной следствием, компания «Б» израсходовала 12.780.570 лари на строительство зданий, однако не смогла документально подтвердить, что оставшиеся 23.129.110 лари были также израсходованы для целей исполнения контракта.

- Контракт на сумму 250.000 евро был заключен с компанией «А». В нарушение условий контракта компания «А» доставила скульптуру на месяц позже, чем было ранее обговорено в контракте. Тем не менее, сумма контракта была переведена на счет компании «А» без взимания штрафа.

- Контракт на сумму 1.550.000 евро был заключен с компанией «А». Сумма контракта была переведена на банковский счет компании «А» авансом. Руководитель компании, связанной с правительством, которая являлась стороной этого контракта, показал, что, учитывая рыночные цены 2010 г., фактическая стоимость проекта не должна была превышать 300.000 евро. Этот проект так и не был завершен.

- Контракт на сумму 210.000 евро был заключен с компанией «А». Сумма контракта была переведена авансом на банковский счет компании «А» в Испании. Как и в нескольких прежних случаях, контракт был заключен в нарушение правил государственных закупок. Это позволило следствию прийти к выводу о том, что компания «А» лоббировалась определенными должностными лицами в Грузии.

Помимо вышеупомянутых проектов, компании «А» и «Б» реализовали другие проекты в Грузии. Следствие установило, что в период 2009-2012 гг. грузинская сторона перевела в общей сложности 46.129.483 евро на счета компании «А» в Испании.

На основании вышеизложенных фактов следственные органы предположили, что определенные грузинские должностные лица незаконно присвоили средства из государственного бюджета и скрыли их незаконное происхождение путем их перевода на счет компании «А» в Испании. Следствие также предположило, что позднее часть средств была переведена обратно в различные банки в Грузии и других странах.

В связи с проводимым расследованием компетентные органы Королевства Испания получили запрос о производстве выемки банковских, финансовых и коммерческих документов компании «А» и ее старших должностных лиц в банках Испании и помещениях компании «А», а также о проведении допроса 5 лиц, постоянно проживающих в Испании.

Этот запрос был исполнен испанскими властями в полном объеме, качественно и своевременно.

Источник: Информация предоставлена грузинскими властями.

Статистика оказания взаимной правовой помощи

Таблица 19. Статистика оказания взаимной правовой помощи по коррупционным делам

	2013	2014	2015
Отправленные запросы о взаимной правовой помощи по коррупционным делам			
Общее количество отправленных запросов о ВПП	7	9	6
из них исполнены	4	6	3
из них находятся на исполнении	3	3	3
из них отклонены	0	0	0
Полученные запросы о взаимной правовой помощи по коррупционным делам			
Общее количество полученных запросов о ВПП	5	8	5
из них исполнены	5	8	5
из них находятся на исполнении	0	0	0
из них отклонены	0	0	0
Отправленные запросы об экстрадиции по коррупционным делам			
Общее количество отправленных запросов об экстрадиции	3	5	1
из них удовлетворены	3	4	0
Полученные запросы об экстрадиции по коррупционным делам			
Общее количество полученных запросов об экстрадиции	0	0	1
из них удовлетворены	0	0	0

Источник: Информация предоставлена грузинским властями.

Выводы

Грузия выполнила рекомендацию о подписании Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам в мае 2014 г. Грузия также, по всей видимости, начала учитывать широкие возможности, доступные в рамках международного сотрудничества, и выполнила требования о конфиденциальности. Хотя в абсолютном выражении количество запросов о международной правовой помощи по коррупционным делам является небольшим, данные показывают, что Грузия предоставляет и принимает эффективную помощь всегда, когда это требуется. *Грузия полностью выполнила предыдущую рекомендацию 2.7.*

Новая рекомендация 20

1. Продолжить реализацию реформы механизма сделок о признании вины путем обеспечения тщательной проверки судьями соглашений, заключаемых между прокурором и обвиняемым, проведения расширенных тренингов для судей, прокуроров и адвокатов по уголовным делам по вопросам сделок о признании вины и процессуальных гарантий против злоупотреблений этим механизмом.
2. Рассмотреть вопрос о создании центрального реестра банковских счетов в целях облегчения отслеживания активов, добытых преступным путем.
3. Расширить определение термина «политически активные лица (политические деятели)» в законодательстве о борьбе с отмыванием денег, охватив национальных государственных должностных лиц и связанных с ними лиц.

3.3. Применение норм права к коррупционным преступлениям

Правительство Грузии предоставило следующие статистические данные о случаях расследования, уголовного преследования, вынесения судебных решений и наказаний по уголовным правонарушениям, связанным с коррупцией, за период с 2013 по 2015 гг.

Таблица 20. Статистика по расследованию, уголовному преследованию, судебному рассмотрению коррупционных преступлений и наказанию за них (2013-2015 гг.)

Статья УК ⁶⁸	Расследование (количество лиц)			Уголовное преследование (количество лиц)			Прекращение производства прокурором (количество лиц)		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
164 ¹	0	1	0	2	0	0	0	0	0
182	61	81	96	123	179	182	1	19	3
192	19	27	28	38	68	78	18	1	4
194	31	45	35	39 ⁶⁹	12	10	0	6	0
194 ¹	0	0	0	0	0	0	0	0	0
203	0	1	2	0	0	8	0	0	0
220	1	9	8	8	1	18	2	0	2

⁶⁸ Статистические данные предоставлены для следующих статей Уголовного кодекса Грузии: статья 164¹ – Подкуп избирателя; статья 182 - Присвоение или растрата; статья 192 - Незаконная предпринимательская деятельность; статья 194 - Легализация незаконных доходов (отмывание денег); статья 194¹ - Пользование, владение вещью, приобретение, или сбыт имущества, добытого путем легализации незаконных доходов; статья 203 - Подкуп участников или организаций профессиональных спортивных соревнований либо коммерческих зрелищных конкурсов; статья 220 - Злоупотребление полномочиями в частном секторе; статья 221 - Коммерческий подкуп; статья 332 - Злоупотребление служебными полномочиями; статья 333 - Превышение служебных полномочий; статья 337 - Незаконное участие в предпринимательской деятельности; статья 338 - Получение взятки; статья 339 – Дача взятки; 339¹ - Торговля влиянием; статья 340 - Получение запрещенного законом подарка; статья 341 – Служебный подлог; статья 355 - Непредставление декларации об имущественном положении либо внесение в декларацию неполных или неверных данных.

⁶⁹ Включая одно юридическое лицо.

221	4	6	7	1	4	9	0	0	0
332	302	101	64	97	4	16	6	0	0
333	291	182	300	67	6	24	6	0	9
337	0	0	1	5	2	0	0	0	0
338	85	87	129	75	70	79	0	0	1
339	21	7	7	10	6	1	0	1	0
339 ¹	3	1	1	1	2	3	0	0	0
340	0	0	0	5	1	0	5	0	0
341	27	10	24	57	22	39	1	1	2
355	0	1	0	0	0	0	0	0	0

Таблица 21. Статистика санкций, которые налагались за коррупционные преступления в 2013 г.

2013							
Статья УК	Дела, завершённые вынесением обвинительного приговора		Средний срок лишения свободы	Число приговоров в к лишению свободы	Число случаев наложения штрафа	Средняя сумма штрафа	Число лиц, условно освобождённых от отбытия наказания
	дел	лиц					
194	3	5	11	2	2	15000	0
203	0	0	-	-	-	-	-
220	1	4	0	0	4	2000	0
332	18	24	22	6	22	3159	1
333	6	10	18	5	5	2600	1
338	40	48	14	19	40	5912	2
339	8	9	3	1	9	6111	0
341	20	24	12	1	17	1676	7
182 §2 (d)	29	33	35	9	21	3690	4
341-333 (Совокупность преступлений)	1	1	0	0	0	0	1
341-338 (Совокупность преступлений)	4	6	8	3	4	4750	0
355	0	0	-	-	-	-	-

Таблица 22. Статистика санкций, которые налагались за коррупционные преступления в 2014 г.

2014							
Статья УК	Дела, завершённые вынесением обвинительного приговора		Средний срок лишения свободы	Число приговоров к лишению свободы	Число случаев наложения штрафа	Средняя сумма штрафа	Число лиц, условно освобожденных от отбытия наказания
	дел	лиц					
194	4	5	48	3	2	22500	0
203	0	0	-	-	-	-	-
220	2	3	0	0	3	5000	0
221	4	5	22	2	4	3500	0
332	14	17	56	7	12	6250	0
333	6	15	58	13	2	4000	0
338	22	28	24	21	26	8461	0
339	5	8	23	5	7	20214	0
341	5	8	18	2	8	3937	0
182 §2 (d)	62	74	45	17	43	3686	18
182 §2 (d) – 332 (Множественность обвинений)	3	3	24	1	3	19000	0
182 §2 (d) – 341 (Множественность обвинений)	2	3	36	1	2	7000	0
182 §2 (d) - 341-332 (Множественность обвинений)	1	3	42	2	1	1000	0
332-341 (Множественность обвинений)	2	7	42	1	6	3083	0
338-341 (Множественность обвинений)	4	7	41	6	7	10714	0
339 ¹	2	3	18	1	3	6666	0
355	0	0	-	-	-	-	-

Таблица 23. Статистика санкций, которые налагались за коррупционные преступления в 2015 г.

2015							
Статья УК	Дела, завершённые вынесением обвинительного приговора		Средний срок лишения свободы	Число приговоров к лишению свободы	Число случаев наложения штрафа	Средняя сумма штрафа	Число лиц, условно освобожденных от отбытия наказания
	дел	лиц					
194	2	4	114	2	1	5000	1
203	0	0	-	-	-	-	-
220	3	3	0	0	3	7333	0
221	12	22	10	8	20	5000	2
332	14	16	18	3	11	4909	4
333	4	5	54	2	4	3500	0
338	39	51	25	44	39	11230	1
339	1	1	0	0	0	0	1
341	14	17	27	4	12	3335	0
220 ¹	5	21	0	0	4	2000	17
332 ¹	1	1	0	0	1	2000	0
332-338 (Множественность обвинений)	1	1	0	0	1	100000	0
332-341 (Множественность обвинений)	1	2	24	1	1	10000	0
333-341 (Множественность обвинений)	1	1	0	0	1	3000	0
338-341 (Множественность обвинений)	6	7	33	4	6	11666	0
339 ¹	2	2	0	0	1	3000	1
182 §2 (d)	108	127	44	37	72	7027	21
182 §2 (d) -341 (Множественность обвинений)	1	1	32	1	0	0	0
182 §2 (d) -220 (Множественность обвинений)	1	1	0	0	1	50000	0
355	0	0	-	-	-	-	-

Таблица 24. Количество осужденных высокопоставленных должностных лиц (2013-2014 гг.)

Статья УК	Министры, руководители государственных ведомств			Заместители министра, заместители руководителей государственных ведомств			Члены парламента			Судьи			Прокуроры			Мэры			Прочие высокопоставленные государственные должностные лица		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
182	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
332	1	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	4
333	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
338	2	2	0	5	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	13
339	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
341	15	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
338-341 (Множественность обвинений)	3	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
182 §2 (d) (Множественность обвинений)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
182 §2 (d)-332 (Множественность обвинений)	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
182 §2 (d) - 341-332 (Множественность обвинений)	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
332-341 (Множественность обвинений)	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0

Таблица 25. Примеры дел, расследованных Агентством (Департаментом) по борьбе с коррупцией Службы государственной безопасности

Год	Дело	Стоимость в денежном выражении
2013	Взятничество в региональном центре услуг ЮЛПП «Национальное агентство государственного имущества»	- Фактическая сумма перевода – 70.000 долларов США - Общая обещанная сумма – 600.000 долларов США
2013	Взятничество – ведущий специалист по делам образования, культуры, спорта и молодежи муниципалитета Цалка и председатель комиссии по процедурам, мандату и этике городского совета муниципалитета Цалка	- 11.000 лари
2013	Взятничество в Тбилисском центре услуг ЮЛПП «Национальное агентство государственного имущества»	- 10.000 долларов США
2014	Взятничество в городском совете муниципалитета Хелвачаури	- Фактическая сумма перевода – 50.000 долларов США - Общая обещанная сумма – 1.600.000 долларов США
2014	Взятничество в отделе по связям с общественностью Департамента управления информацией ЮЛПП «Архитектурная служба муниципалитета Тбилиси»	- 10.000 долларов США
2014	Дело, связанное с третейскими судьями	- 28.850 долларов США
2014	Предложение взятки заместителю руководителя Главного управления Антикоррупционного агентства Аджарии	- 19.900 долларов США
2015	Взятничество – руководитель Бюро налоговой службы Аджарии	- Фактическая сумма перевода – 30.000 лари - Общая обещанная сумма – 15.000 лари
2015	Взятничество – заместитель губернатора муниципалитета Ваке	- Фактическая сумма перевода – 3.000 евро - Общая обещанная сумма – 3.000 евро
2015	Коммерческое взятничество – судьи национальной категории Федерации футбола Грузии и арбитр категории ФИФА	- Предварительное соглашение с гражданами на сумму 2.500-5.000 долларов США - Общая полученная сумма – 28.850 лари
2015	Взятничество – заместитель губернатора муниципалитета Аспиндза	- Фактическая сумма перевода – 21.000 долларов США - Общая обещанная сумма – 50.000 долларов США

Публичный доступ к статистике преступности

Прокуратура представляет ежемесячные статистические данные в Национальную службу статистики Грузии (ГЕОСТАТ) о количестве случаев привлечения к уголовной ответственности с разбивкой по типам правонарушений, включая коррупционные, а также статистические данные о количестве установленных потерпевших. ГЕОСТАТ обеспечивает публикацию представленной статистики на своем веб-сайте.

Обвинения в злоупотреблении полномочиями при расследовании коррупционных преступлений

В результате всеобщих выборов в Грузии в октябре 2012 г. к власти пришла политическая коалиция «Грузинская мечта», сместив с позиций правящей партии «Единое национальное движение» (ЕНД), которое возглавлял Михаил Саакашвили. За этим последовал всплеск обвинений в уголовных деяниях, которые якобы совершила уходящая партия ЕНД, и волна уголовных преследований в период с 2013 по 2015 г., некоторых из которых были предположительно политически мотивированными или были использованы в незаконных целях – согласно утверждениям некоторых международных организаций⁷⁰. Ниже приведен пример одного из таких случаев с изложением решения Европейского суда по правам человека по делу *Мерабишвили против Грузии*, вынесенного 14 июня 2016 г. (окончательно еще не вступило в силу).⁷¹

В то же время в своих письменных комментариях к проекту отчета органы власти Грузии не согласились с обвинениями в политически мотивированных преследованиях. Они отметили, что в последние годы имело место значительное количество уголовных расследований и преследований против тех, кто находился на разных правительственных должностях или должностях государственной службы во время предыдущей политической власти (2003-2012). Однако, такие дела не являются показателем политического преследования, но могут рассматриваться как ответ Службы публичного обвинения на широко распространенную практику «элитной коррупции», большое количество систематических нарушений основополагающих прав человека, включая свободу от пыток, бесчеловечного и унижающего достоинства обращения или наказания, свободу собраний и объединения, свободу выражения взглядов и право собственности. По утверждению органов власти, широкое распространение этих печально известных практик в 2003-2012 годах отражается не только во множестве уголовных дел, но и в отчетах местных и международных НПО. Кроме того, это не только желание органов власти Грузии расследовать и, когда подобает, преследовать в уголовном порядке такие случаи, но это также рекомендовалось разными международными субъектами, в том числе Европейским судом по правам человека. Еще одним аргументом против обвинения в политически мотивированных преследованиях является тот факт, что Служба публичного обвинения распространила нетерпимое отношение к коррупции и грубым нарушениям прав человека в равной мере и на тех, кто работает в новой политической администрации.

Выводы

Нередки случаи, когда заявления о ненадлежащем поведении бывших должностных лиц становятся достоянием широкой общественности после их ухода с должности. Находясь у власти, коррумпированные чиновники обладают всеми возможностями и влиянием, чтобы совершать правонарушения, а их властные полномочия могут помешать осведомленным лицам сообщать о нарушениях из-за страха перед экономическим или даже правовым возмездием. Тем не менее, необходимо принять меры в отношении обнаруженных фактов и высказанных озабоченностей по

⁷⁰ Одним из примеров такого утверждения является решение Европейского суда по правам человека в деле «Мерабишвили против Грузии», которое было вынесено 14 июня 2016 года (решение не является окончательным; Правительство Грузии планирует его обжаловать в Большой палате Суда). Другие упоминания таких обвинений: резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) от 1 октября 2014 г.; доклад Комиссара Совета Европы по правам человека от мая 2014 г.; резолюция Европейского Парламента от декабря 2014 г. об утверждении Соглашения об Ассоциации между Европейским Союзом и Грузией; резолюция ПАСЕ от октября 2015 г. «О злоупотреблении предварительным заключением в странах-участницах Европейской конвенции по правам человека».

⁷¹ Доступно по адресу: <http://goo.gl/XhXUcU>. Правительство отметило, что оно планирует обратиться с просьбой о направлении решения Суда на рассмотрение в Большую палату Суда, поскольку считает, что Суд отклонился от своих общих принципов и устоявшейся практики в отношении статьи 18 Конвенции.

поводу действий, предпринятых против бывших должностных лиц. Правительство вкратце ответило, что Главный прокурор и прочие лица, которые подверглись критике, больше не занимают свои должности. Правительство также ответило принятием законодательства и официальных мер политики, которые должны способствовать обеспечению защиты от использования прокуратурой своих полномочий для личных политических целей. Предложенные реформы, которые более подробно обсуждаются в других разделах данного отчета, стали результатом тесного взаимодействия представителей правительства с международными экспертами и принятия их многочисленных рекомендаций, что является примером того, как демократические страны должны реагировать на упущения в своих правовых системах и своих политических лидерах.

Правительство предоставило статистические данные о случаях уголовного преследования по коррупционным правонарушениям в период с 2012 по 2015 гг., которые приведены выше и обсуждаются в разных разделах данного отчета. Например, в отчете обсуждается вопрос о распространенных случаях использования преступлений злоупотребления служебными полномочиями и превышения служебных полномочий. Отчет приходит к выводу, что положения об этих преступлениях прописаны в законе широко и нечетко, что может использоваться в качестве основания для возбуждения уголовных расследований. Отмечается, что на основании этих положений возбуждается намного меньше дел.

Представители гражданского общества сообщили группе мониторинга, что, по их мнению, правительство проделало большую и эффективную работу в сфере борьбы с низкой коррупцией с использованием различных средств, включая законодательные и структурные изменения в области закупок и в условиях приема на работу на государственную службу. В то же время они отмечают, что проблемы коррупции среди местных должностных лиц решаются недостаточно эффективно. Кроме того, наблюдатели не раз слышали от различных источников, что, по мнению общественности, прилагаются недостаточные усилия для борьбы с коррупцией в верхних эшелонах власти, масштабы которой, по их восприятию, являются значительными. Некоторые наблюдатели указывают на то, что, как представляется, небольшая группа физических и юридических лиц получает большую долю государственных заказов. Более того, как мониторинговая группа узнала от НПО и международных представителей, некоторые бывшие высокопоставленные должностные лица, по всей видимости, имеют свой экономический интерес в крупных частных компаниях и участвуют в реализации государственных контрактов, что воспринимается как результат незаконной деятельности.

Группа мониторинга отмечает, что на основе статистических данных о возбужденных делах и случаях уголовного преследования лиц, занимающих различные должности сложно подтвердить утверждения гражданского общества о том, что на верхнем уровне власти совершается все больше преступлений. Грузинские прокуроры и следователи, занимающиеся вопросами борьбы с коррупцией, не согласились с такой критикой и сослались на значительное количество приговоров против высших должностных лиц как наилучший аргумент против такого утверждения. Кроме того, Правительство Грузии сообщило, что его антикоррупционная политика (как по предотвращению, так и борьбе с коррупцией) охватывает все уровни коррупции, в том числе коррупцию на высоком уровне. Тем не менее, все прокуроры, ведущие дела о коррупции, изо всех сил стараются заверить общественность, что они выполняют свою работу компетентно в соответствии с основополагающими правовыми принципами. Группа мониторинга рекомендует, чтобы правительство, возможно, во взаимодействии с антикоррупционными органами, рассмотрело вопрос о проведении серии открытых форумов, чтобы попытаться выявить модели поведения, которые наблюдают осведомленные члены общества, чтобы выяснить, является ли такое поведение (если оно на самом деле практикуется) в действительности нарушением положений уголовного законодательства или результатом слабого применения ограничений в отношении трудоустройства после увольнения с государственной службы, или некоей формой частного вымогательства с использованием влияния должностного лица, или связано с иными проблемами, которые можно было бы решить путем изменения политики в сфере государственных закупок.

3.4. Антикоррупционные органы в системе уголовного правосудия

Предыдущая рекомендация 7

- 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.

Система следственных органов

Компетентными следственными органами Грузии являются следующие:

- Следственные подразделения прокуратуры;
- Антикоррупционное агентство при Службе государственной безопасности (СГБ);
- Следственная служба Министерства финансов;
- Генеральная инспекция Министерства юстиции;
- Следственный отдел Министерства по исполнению наказаний и пробации;
- Следственный отдел Министерства обороны;
- Следственные подразделения Министерства внутренних дел.

Следственные полномочия вышеперечисленных органов определяются УПК (мандат Министра юстиции по определению следственных полномочий) и Приказом Министра юстиции о степени следственных полномочий.

Следственные подразделения прокуратуры, Антикоррупционное агентства при СГБ, следственная служба Министерства финансов и Генеральная инспекция Министерства юстиции имеют полномочия проводить расследования коррупционных правонарушений.

Следственные подразделения Министерства внутренних дел отвечают за расследование всех правонарушений, неподсудных другим следственным органам, например, правонарушения, связанные с торговлей людьми.

Специализированные антикоррупционные следственные органы

Следующие специализированные следственные органы отвечают за расследование коррупционных преступлений:

- Следственные подразделения прокуратуры;
- Антикоррупционное агентство при СГБ;
- Следственная служба Министерства финансов;
- Генеральная инспекция Министерства юстиции.

В январе 2015 г. в составе Главной прокуратуры Грузии был создан отдел по борьбе с коррупцией. Меры по созданию специального подразделения по коррупционным преступлениям и введению специализации прокуроров по уголовному преследованию таких преступлений также являются элементами стратегической приоритетной задачи №.5 Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий (на 2015-2016 гг.).

Для того чтобы обеспечить введение специализации прокуроров по уголовному преследованию коррупционных правонарушений тренинги в этой области включены в ежегодные планы подготовки работников прокуратуры.

Компетенция прокуратуры

Прокуратура имеет полномочия расследовать все коррупционные преступления, кроме случаев, когда такие преступления совершаются должностными лицами Министерства юстиции или выявляются СГБ или следственной службой. Независимо от органа, выявившего преступление, прокуратура имеет право расследовать все коррупционные преступления с участием следующих уполномоченных должностных лиц: Президент Грузии; член парламента; член правительства; судья; Народный защитник; Председатель Палаты контроля; член правления Национального банка; посол; работник прокуратуры; сотрудник полиции; высокопоставленное военное или публичное должностное лицо.

Отдел по борьбе с коррупцией в составе прокуратуры был создан в январе 2015 г. и начал свою работу в марте 2015 г. Он входит в структуру следственного департамента Главной прокуратуры вместе с еще тремя отделами.

Основными функциями отдела по борьбе с коррупцией в составе прокуратуры являются следующие:

- расследование и уголовное преследование наиболее серьезных коррупционных преступлений (как в частном, так и в государственном секторе);
- анализ дел о коррупции в масштабах всей страны;
- установление стандартов и выработка рекомендаций в отношении коррупционных преступлений;
- разработка стратегий прокуратуры в области предотвращения коррупции.

Следующие четыре критерия, согласованных межведомственным советом по правоохранительной деятельности, должны использоваться при отборе дел, которые будут расследоваться этим отделом: 1) должности чиновников (не ниже руководителей департаментов, но чаще всего заместители министров, министры и другие лица сопоставимого уровня); 2) сумма ущерба или дохода от преступления (размер ущерба, взятки и т.д.); 3) сложность дела; 4) уникальные дела.

Отдел использует следующие средства для отбора дел к расследованию: мониторинг через «CrimCase» – электронную программу для ведения уголовных дел; координация действий с другими прокурорами по делам о коррупционных преступлениях и получение их отчетов; собственные источники прокуратуры и поступающие заявления о преступлении.

Состав отдела: начальник отдела; старшие следователи (7); прокуроры (3); аналитики (3 – внешний персонал, прикрепленный в отделу); эксперт по финансовому аудиту (1).

По утверждению грузинских властей, нынешний состав отдела и имеющиеся ресурсы считаются достаточными для надлежащего выполнения им своих функций. Будучи структурной единицей следственного департамента Главной прокуратуры Грузии, отдел по борьбе с коррупцией имеет возможность привлекать дополнительные людские и материальные ресурсы департамента в дополнение с своим собственным ресурсам.

Отдел активно сотрудничает с Антикоррупционным агентством при Службе государственной безопасности; следственной службой Министерства финансов; отделом уголовного розыска и техническими отделами Службы государственной безопасности; Агентством государственных закупок; Бюро государственной службы; Службой государственного аудита; службами внутреннего аудита государственных ведомств (направление заявлений о преступлении); налоговой службой, службой финансовой аудита и национальным бюро судебной экспертизы.

Специализированные следственные органы прокуратуры отвечают за уголовное преследование коррупционных правонарушений. Для того чтобы все эти подразделения могли осуществлять свои функции уголовного преследования, они укомплектованы прокурорами, специализирующимися на коррупционных преступлениях. Уголовное преследование в связи с расследованиями, которые

проводят СГБ, следственная служба и Министерство юстиции, осуществляется специализированными прокурорами прокуратуры.

По данным грузинских властей, отдел по борьбе с коррупцией ведет 49 незавершенных расследований по состоянию на середину 2016 г. Из них: 18 расследований были начаты отделом по борьбе с коррупцией, 31 расследование было передано от других ведомств.

СГБ, условная компетенция. СГБ обладает полномочиями расследовать следующие выявленные ею правонарушения: подкуп избирателя (статья 164¹ УК); злоупотребление служебными полномочиями (статья 332 УК); превышение служебных полномочий (статья 333 УК); незаконное участие в предпринимательской деятельности (статья 337 УК); получение взятки (статья 338 УК); дача взятки (статья 339 УК); торговля влиянием (статья 339¹ УК); получение запрещенного законом подарка (статья 340 УК); служебный подлог (статья 341 УК).

Антикоррупционное агентство при СГБ было создано в августе 2015 г. после выведения этой структуры из состава Министерства внутренних дел. Цель отделения этого агентства от Министерства внутренних дел заключалась в ограничении полномочий МВД, которые были сочтены чрезмерными, и деполитизации его деятельности. Грузинские власти также объяснили существование этой структуры в СГБ тем, что коррупция рассматривается как проблема национальной безопасности. Власти также отметили, что руководитель СГБ в большей степени независим, чем министр, поскольку он назначается парламентом на 6-летний срок.

Следственная служба, условная компетенция. Следственная служба имеет право расследовать следующие выявленные ею правонарушения: злоупотребление полномочиями в частном секторе (статья 220 УК), коммерческий подкуп (статья 221 УК), присвоение и растрата с использованием служебного положения (статья 182 (пункт 2 г) УК).

Компетенция Министерства юстиции. Генеральная инспекция Министерства юстиции компетентна рассматривать коррупционные правонарушения, совершенные работниками министерства, кроме прокуроров.

Передача полномочий/специальные полномочия. Следственные полномочия могут передаваться (как специальные полномочия) на основе мотивированного решения Главного прокурора/заместителя Главного прокурора согласно критериям, утвержденным Главным прокурором Грузии. Руководящие указания в отношении изъятия уголовных дел у одного следственного органа и передачи их другому органу были утверждены приказом Главного прокурора Грузии в сентябре 2015 г.

Основаниями для изъятия уголовных дел у одного следственного органа и передачи их другому следственному органу, независимо от подследственности, являются следующие:

- большинство участников уголовного процесса проживают на территории, на которую распространяется юрисдикция другого следственного органа, и передача дела этому следственному органу упростит участие этих лиц в следственных/процессуальных действиях;
- ожидается, что основная часть следственных/процессуальных действий будет производиться на территории, на которую распространяется юрисдикция другого следственного органа;
- другой следственный орган произвел неотложные следственные действия в рамках уголовного дела, и передача этого дела другому органу согласно его подследственности приведет к задержке в вынесении окончательного решения и/или иным образом помешает следствию;
- преступление было выявлено другим следственным органом;

- передача дела другому следственному органу значительно снизит процессуальные издержки;
- передача дела другому следственному органу будет способствовать тщательному и объективному расследованию.

Выводы

Грузия создала несколько специализированных подразделений для расследования и уголовного преследования коррупционных правонарушений, что является похвальным шагом. Однако, по мнению группы по мониторингу, перевод Антикоррупционного агентства в подчинение СГБ вызывает вопросы. Согласно стандартам Совета Европы, службы внутренней безопасности не должны иметь права проводить расследования уголовных дел.⁷² Представители гражданского общества выражают озабоченность по поводу того, что деятельность СГБ является непрозрачной. Правительство Грузии считает, что СГБ имеет достаточные механизмы контроля, которые предотвращают любые возможные злоупотребления полномочиями по расследованию коррупционных преступлений, и что стандарты Совета Европы полностью внедрены в грузинское законодательство в части обеспечения эффективного демократического надзора за органом безопасности со стороны всех трех ветвей власти.

Еще одна проблема, которая также вызывает беспокойство, связана с концентрацией в прокуратуре как следственных, так и обвинительных функций (отдел по борьбе с коррупцией в составе прокуратуры). Недавние реформы не подразумевали отделения обвинительных функций прокуратуры от ее следственных функций. Это может привести к конфликту интересов, поскольку прокуроры должны обеспечивать, что расследования велись надлежащим образом и с использованием законных средств.⁷³ Совместное размещение в одной структуре следователей и прокуроров может также подорвать систему сдержек и противовесов при осуществлении полномочий, которая должна существовать в качестве защиты от недобросовестным образом мотивированных расследований и дел и невозможности принятия мер в надлежащих случаях. Это также может усилить восприятие того, что проблемы коррупции в верхних эшелонах власти не решаются эффективным образом. Представляется, что Грузия не рассматривала вопрос о лишении прокуратуры функции досудебного следствия.

Грузия создала подразделение, которое укомплектовано прокурорами, специализирующимися на делах о коррупции, как было рекомендовано. Однако следует усилить автономию отдела по борьбе с коррупцией (которое сейчас является подразделением в структуре Следственного департамента Главной прокуратуры вместе с другими отделами).

Грузия также утвердила руководящие указания в отношении изъятия уголовных дел у одного следственного органа и передачи их другому органу. Однако такое основание для передачи дела от одного следственного органа другому, как «способствование тщательному и объективному расследованию», достаточно нечеткое и может поэтому дать возможность для злоупотреблений. Правительство Грузии не согласно с тем, что это основание нечеткое и понимает руководящие указания таким образом, что они предусматривают, что дела могут быть переданы в другой орган лишь в случае наличия конфликта интересов, а «тщательное» расследование означает, что дело передается более специализированному органу.

⁷² См., например, Рекомендацию 1402 Парламентской ассамблеи Совета Европы (1999 г.) «О контроле внутренних (национальных) служб безопасности в государствах-участниках Совета Европы», доступно по адресу: <http://goo.gl/1G6fUW>.

⁷³ См. Рекомендацию 1604 Парламентской ассамблеи Совета Европы (2003), «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона», доступно по адресу: <http://goo.gl/6NQmL4>. Пункт 7.5.с.: «важно обеспечить, чтобы ... полномочия и функции прокуроров ограничивались сферой преследования лиц, виновных в совершении уголовных правонарушений...».

Что касается передачи дел другому следственному органу в случаях, когда руководящие указания не требуют этого, то группа мониторинга рекомендует внести поправки, чтобы ввести требование о проведении консультаций со следственным органом, который может лишиться юрисдикции, чтобы такая передача дел не выглядела так, что она осуществляется по необоснованной причине непрозрачным образом.

Грузия в основном выполнила предыдущую рекомендацию 7.

Новая рекомендация 21

- 1. Рассмотреть возможность лишения Службы государственной безопасности и Службы публичного обвинения функций по расследованию антикоррупционных преступлений.**
- 2. Усилить автономию отдела по борьбе с коррупцией в составе службы публичного обвинения.**
- 3. Пересмотреть руководящие указания в отношении передачи дел от одного следственного органа другому и обеспечить, чтобы дела, связанные с коррупцией, могли быть изъяты у уполномоченного органа только в исключительных случаях по обоснованным причинам.**
- 4. В связи с принятием расширенных положений о конфискации, рассмотреть возможность создания специального подразделения/агентства по управлению активами, которые могут подлежать конфискации.**

Глава 4.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ПРЕСЛЕДОВАНИЕ КОРРУПЦИИ В ОТДЕЛЬНОМ СЕКТОРЕ – ЗАКУПКИ ДЛЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ

Закупки для инфраструктурных проектов на национальном и местном уровнях в Грузии

Инфраструктурный сектор характеризуется большим количеством сложных дорогостоящих контрактов на оказание инжиниринговых услуг, обычно заключаемых с целью развития или капитальной модернизации существующей инфраструктуры, в основном в секторах коммунальных услуг, энергетики и транспорта, а также обычных контрактов на плановое обслуживание существующих сооружений и оборудования. В некоторых случаях заключаются гибридные контракты, которые включают в себя элементы обоих типов контрактов.

Учитывая такие особенности контрактов, порядок закупок в инфраструктурном секторе обычно предусматривает традиционные процедуры торгов для контрактов на техобслуживание и более сложные многоэтапные процедуры для контрактов на развитие инфраструктуры.

Крупные инвестиции в эти секторы зачастую осуществляются через механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП), которые требуют применения еще более сложных интерактивных процедур закупок.

Государственные закупки для инфраструктурных проектов в Грузии регулируются Законом о государственных закупках (ЗГЗ). С целью обеспечения эффективного управления средствами на местном уровне, в 2013 г. Правительство Грузии приняло Постановление «О порядке и критериях отбора местных органов самоуправления и региональных проектов, финансируемых из средств проекта, реализуемых в регионах Грузии и предусмотренных в государственном бюджете Грузии».

В этой связи необходимо отметить, что правовая база для государственных закупок в Грузии относительно ГЧП/концессий и контрактов «под ключ» находится в стадии развития. Существующая система электронных торгов охватывает традиционные контракты на осуществление планового техобслуживания, а также мелкомасштабные проекты по развитию инфраструктуры на основе стандартного разделения между проектированием и строительными работами. В этом отношении существующая хорошо развитая и прозрачная процедура электронных торгов функционирует относительно эффективно и используется для выбора подрядчиков для осуществления таких работ. Представляется, что эта процедура предусматривает весьма эффективные меры по снижению коррупционных рисков. В то же время в отчете Службы государственного аудита за 2014 г. указывается на ряд недостатков в этой системе, например, неточное определение или формулирование требований в тендерных документах, что зачастую является результатом того, что закупающие организации не проводят соответствующие рыночные исследования. В некоторых случаях процедуры торгов прекращаются по необоснованным причинам. Такие недостатки несут в себе коррупционные риски.

Процедура выбора проектировщика осуществляется через специальный модуль в системе электронных закупок, который, с одной стороны, предусматривает прозрачность процесса, а с другой стороны основан на балльной системе оценки. Такие системы являются субъективными и, следовательно, подвержены коррупции. Кроме того, Закон о государственных закупках запрещает обжалование баллов, присужденных во время оценки проектных предложений, критериев оценки качества (типов и весовых коэффициентов) и т.д. Отсутствие возможности обжаловать такие критерии и результаты оценки резко повышает риски коррупции. Правительство заявило, что

высокий уровень прозрачности сам по себе уменьшает риск коррупции, поскольку любое заинтересованное лицо может увидеть и следить за соответствующими деталями.

Помимо традиционных контрактов, инфраструктурный сектор предполагает использование контрактов на проектирование и строительство «под ключ», когда условия контракта предусматривают исключительную ответственность подрядчиков и своевременное выполнение работ в рамках согласованной цены. Для таких контрактов необходимы процедуры, основанные на диалоге с представителями отрасли, что предполагает скорее соревнование идей и технологий, а не конкурс цен. К сожалению, Закон о государственных закупках не предусматривает такого подхода и даже определенно запрещает его применение.

Аналогичный конкурсный диалог необходим для концессионных проектов и проектов на основе ГЧП в инфраструктурном секторе.

В 2014 г. в индексе «Инфраскоп» (Infrascope), разработанном специалистами аналитического отдела журнала «Экономист» для стран Азиатско-тихоокеанского региона, Грузия поставлена на последнее место в категории условий, созданных для ГЧП.⁷⁴ Согласно оценке, выполненной юридической фирмой «Gide Loyrette Nouel»,⁷⁵ Закон Грузии «О порядке предоставления концессий иностранным государствам и компаниям» необходимо усовершенствовать с точки зрения сферы применения; он содержит очень мало положений, касающихся выбора концессионеров (несмотря на то что он предусматривает принятие подзаконных актов в этом отношении, не было обнаружено никаких подзаконных нормативных актов), ссылается на создание специального реестра концессионных соглашений (такой реестр не был обнаружен). Таким образом, порядок выбора регламентируется в недостаточном объеме. Как результат, на практике определенная доля концессионных контрактов и контрактов на основе ГЧП присуждаются напрямую. Отсутствие прозрачности и конкуренции в этом процессе сопряжено с высокими коррупционными рисками. Правительство сообщило, что Грузия уже взяла на себя обязательство в рамках Соглашения об Ассоциации между ЕС и Грузией внедрить «конкурентный диалог». Новые процедуры закупок будут введены в действие обновленным законом.

Успех в реализации инфраструктурных проектов, а также в деле минимизация коррупционных рисков во многом зависит от условий контракта.

Не было предоставлено никакой информации в этом отношении. Учитывая данные, предоставленные во время проведения встреч, можно сказать, что система надзора и, предположительно, система заключения контрактов и выполнения подрядных работ основаны на подходе, унаследованном от центральной плановой экономики, когда вознаграждение инженерам по надзору выплачивают подрядчики, и размер такого вознаграждения представляет собой процент от общей стоимости контракта. Эта устаревшая система должна быть реформирована и изменена в целях обеспечения объективного и профессионального контроля качества, цены и сроков, чтобы избежать рисков коррупции при реализации контрактов на осуществление работ. Однако такая реформа выходит за рамки подзаконных актов, непосредственно регулирующих государственные закупки

В отчете Службы государственного аудита отмечалось, система контроля и регулирования исполнения контрактов требует усовершенствования, чтобы не допустить внесения необоснованных поправок в контракты, особенно увеличения стоимости контрактов или продления сроков их исполнения.

⁷⁴Источник: Аналитический отдел журнала «Экономист», Индекс «Инфраскоп» 2014 г.: Оценка условий для государственно-частного партнерства в странах Азиатско-тихоокеанского регионе, доступно по адресу: <http://goo.gl/dEG1PQ>.

⁷⁵ ЕБРР, Оценка законов о концессиях / ГЧП 2011 г., май 2012 г., доступно по адресу: <http://goo.gl/UIE86n>.

Что касается контрактов на основе ГЧП, то в законе содержится очень мало положений, касающихся проектных соглашений, правительственной поддержки и финансового обеспечения. Возможность обращения в международный арбитраж четко не предусмотрена в законе. Таким образом, несмотря на многочисленные позитивные элементы, содержащиеся в законе, он, по всей видимости, не обеспечивает достаточно прочной правовой основы для развития ГЧП.

В 2013-2015 гг. стоимость контрактов на осуществление работ, хотя не все они были реализованы в инфраструктурном секторе, заключенных через систему электронных закупок, составила 2.807 млн. лари (или 55% стоимости всех контрактов, заключенных на основе тендера, или 31% всего объема государственных закупок), что соответствует статистическим данным о выборке средств, предоставленным Министерством регионального развития и инфраструктуры; за этот же период общая сумма платежей за счет государственных средств составила 2,6 млрд. лари.

В то же время большая доля подрядных работ осуществляется либо на основе прямых контрактов, либо вне системы электронных закупок.

Согласно отчету Службы государственного аудита, упрощенные процедуры закупок зачастую осуществляются на основе необоснованной неотложности, а стоимость таких контрактов, заключенных в 2011-2012 гг., составила более 2 млрд. лари (40% стоимости всех государственных закупок). Правительство ответило, что начиная с 2013 года, согласно ЗГЗ и практике, каждый контракт, который подписан в рамках упрощенных закупок (в том числе на основании срочной необходимости) должен быть загружен в систему электронных закупок и любая заинтересованная сторона может с ним ознакомиться, что способствует мониторингу процедур со стороны соответствующих государственных органов и других заинтересованных субъектов. Кроме того, с ноября 2015 года, закупочные организации должны получать согласие АГЗ для проведения закупок по упрощенной процедуре (в том числе в случае срочной необходимости).

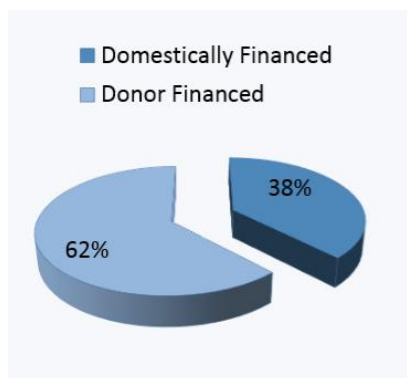
По утверждению Transparency International, в 2013-2014 гг. строительные работы на сумму 605 млн. лари были закуплены по упрощенной процедуре. За последние годы самая большая доля контрактов, заключенных по упрощенной процедуре, приходилась на строительные работы, поэтому очевидно, что их долю следует сократить. В Грузии довольно большое количество компаний осуществляют деятельность в строительном секторе, поэтому маловероятно, что лишь несколько компаний обладают специальными навыками и профессиональным опытом, необходимыми для реализации таких проектов. Кроме того, строительные работы требуют длительного времени, поэтому трудно поверить, что мотивацией для использования упрощенной процедуры закупок вместо конкурсных торгов является экономия времени. Если доля конкурсных торгов в этом секторе увеличится, то, учитывая высокий уровень конкуренции, правительство сможет направить сэкономленные средства на реализацию дополнительных проектов, не говоря уже о том, что коррупционные риски, связанные с закупками у единственного источника, значительно снизятся.

В 2013-2014 гг. на долю государственных предприятий и юридических лиц публичного права (ЮЛПП) пришлось самая большая доля закупок. Закупки на самую большую сумму осуществила ООО «Гардабанская ТЭС». В течение двух лет она присудила контракты стоимостью более 275 млн. лари по упрощенной процедуре закупок, причем основная часть этой суммы пришлось на один контракт, а именно контракт на строительство парогазовой установки на Гардабанской ТЭС.

Следует отметить, что некоторые крупные проекты по развитию инфраструктуры финансируются на основе займов и грантов многосторонних банков развития и двусторонних соглашений с правительствами/агентствами зарубежных стран. Большая часть этих контрактов осуществляется

под руководством Фонда муниципального развития⁷⁶ (ФМР) с соблюдением правил закупок финансирующих организаций. В 2013-2015 гг. ФМР управлял проектами общей стоимостью около 2,8 млрд. лари, из которых проекты стоимостью 1,9 млрд. лари осуществлялись в рамках международного финансирования. Учитывая, что закупки для этих контрактов организуются и контролируются отдельно от регулярного механизма закупок, и что общие условия контрактов устанавливаются финансирующими организациями, в данном отчете не анализируются риски добропорядочности в отношении этих контрактов, поскольку они не являются показательными для страны. Остальные проекты (стоимостью 884 млн. лари), управляемые ФМР и финансируемые из государственного или региональных бюджетов, осуществляются с соблюдением требований грузинского Закона о государственных закупках.

Рисунок 9. Источники финансирования инфраструктурных проектов



В 2015 г. Transparency International – Грузия опубликовала отчет об оценке местных систем добропорядочности, охватывающий три самоуправляющихся города – Тбилиси, Кутаиси и Зугдиди.⁷⁷

В отчете отмечено несколько серьезных недостатков в рассматриваемой области:

- Городской совет является слабым надзорным органом во всех трех муниципалитетах; поэтому необходимо предпринять важные шаги с целью укрепления его независимости. Большинство респондентов, опрошенных во время исследования, отметили, что городские советы в основном сосредоточены на обсуждении инициатив, поступающих от местных исполнительных органов, и оставляют без внимания другие вопросы местного значения.
- Все три муниципалитета получили весьма низкую оценку в отношении независимости местных публичных должностных лиц, поскольку их независимость от политических процессов не обеспечивается.
- В ходе исследования было установлено, что переводы средств из центрального бюджета составляют значительную часть местных бюджетов, что снижает уровень финансовой независимости органов местного самоуправления.
- Было также установлено, что органы местного самоуправления во всех трех муниципалитетах не осуществляют активной деятельности по повышению информированности общественности о коррупционных рисках.

⁷⁶ ФМР был создан в 1997 г. Он подотчетен Министерству регионального развития и инфраструктуры Грузии и Наблюдательному совету, учрежденному в соответствии с постановлением правительства. ФМР имеет Наблюдательный совет, состоящий из членов Кабинета министров, а также членов парламента.

⁷⁷ Доступно по адресу: <http://goo.gl/XMxRIR>.

- Инициативы по обеспечению социальной ответственности в публичном секторе являются в большой степени неэффективными, особенно когда дело касается важных вопросов общественной или городской политики.

Правительство не согласилось с оценкой ТИ и подчеркнуло, что с правовой точки зрения советы имеют полный набор контрольных инструментов: подача отчета, запросы членов совета, увольнение мера/управителя и так далее.

В соответствии с законами Грузии, функции внутреннего аудита выполняются департаментами/отделами внутреннего аудита публичных учреждений. Отчеты аудиторов обычно публикуются на их веб-сайтах. Аудиторские заключения ФМР можно найти на веб-сайте фонда (www.mdf.org.ge). Для того чтобы осуществлять мониторинг хода реализации инфраструктурных проектов, Министерство регионального развития и инфраструктуры имеет в своем составе внутреннее контрольно-ревизионное управление. Ежегодно это управление проводит аудит всех групп реализации проекта министерства и направляет результаты аудита непосредственно министру.

Все публичные учреждения, как на местном, так и национальном уровне, должны соблюдать требования Закона Грузии о государственном внутреннем финансовом контроле. Поэтому каждое учреждение должно разработать систему финансового менеджмента и контроля в соответствии с этим законом, а также другими нормативными требованиями в отношении системы менеджмента и контроля, разработанными Центральным отделом гармонизации и утвержденными Правительством Грузии.

Ключевые положения нормативных требований уже подготовлены, однако еще не утверждены правительством. Центральный отдел гармонизации испытывает эти требования в тестовом режиме в четырех пилотных министерствах: Министерстве финансов, Министерстве экономики и устойчивого развития, Министерстве энергетики и Министерстве по вопросам примирения и гражданского равноправия. В мае 2016 г. К этому процессу тестирования будут добавлены еще четыре министерства, а с 2017 г. еще восемь министерств будут охвачены этим процессом. Все тесты планируется завершить к концу 2017 г. Центральный отдел гармонизации разрабатывает планы по включению публичных учреждений местного уровня в процессы тестирования.

Принимая во внимание, что Министерство регионального развития и инфраструктуры осуществляет большое количество инфраструктурных проектов через ФМР, и учитывая, что значительное количество проектов реализуется муниципалитетами в сотрудничестве с ФМР или городским советом Тбилиси через свой собственный Фонд муниципального развития, Центральный отдел гармонизации планирует начать вместе с министерством тестовые испытания нормативных положений, касающихся системы финансового менеджмента и контроля в 2016 г. или 2017 г.

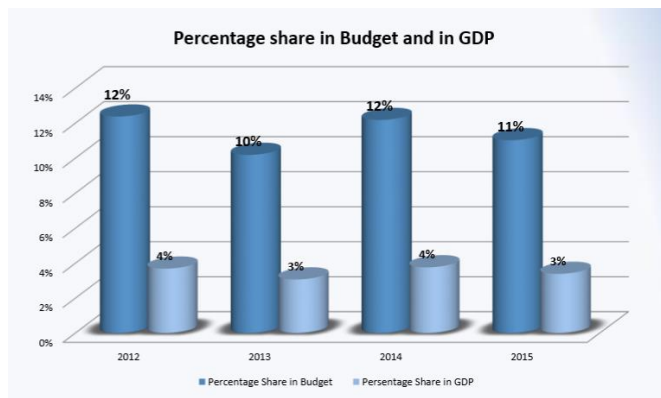
Кроме того, Службы государственного аудита проводят ежегодный внешний аудит всех или отдельных министерств и их групп реализации проектов (www.sao.ge).

В 2016 г. Службы государственного аудита провели аудит эффективности инфраструктурных проектов, цель которого заключалась в оценке системы управления инфраструктурных проектов, финансируемых из местных средств, путем анализа каждого этапа цикла реализации проектов. С этой целью группа аудиторов проанализировала 23 проекта, осуществленных Министерством регионального развития и инфраструктуры, Министерством здравоохранения труда и социальных дел, Министерством образования и науки. Кроме того, аудит охватывал Министерство финансов, которое отвечает за разработку методологии составления бюджетов программ и эффективное распределение бюджетных ресурсов.

В 2012-2015 гг. доля средств, израсходованных на реализацию инфраструктурных проектов (автодороги, школы, больницы, системы орошения, энергетическая инфраструктура и т.д.),

составила 10-12% утвержденного годового бюджета. В течение этого периода общая сумма ресурсов, выделенных для реализации инфраструктурных проектов, составила 4 млрд. лари.

Рисунок 10. Сумма средств, израсходованных на инфраструктурные проекты



В Грузии отраслевые министерства осуществляют процессы планирования и реализации проектов. Министерство финансов отвечает за распределение бюджетных ресурсов между организациями-исполнителями инфраструктурных проектов, а также за сбор и распространение финансовой и общей информации об инфраструктурных проектах на страновом уровне.

Были выявлены следующие проблемы, относящиеся к практике управления инфраструктурными проектами и отчетности по ним: (а) объем информации, доступный при принятии решения об инвестиционном проекте, является недостаточным для того, чтобы правительство, парламент, а также инвесторы могли принимать обоснованные решения об инвестициях; (б) отсутствуют стратегии капитальных инвестиций на страновом и отраслевом уровнях; (с) отраслевые министерства не имеют методологии приоритизации и отбора проектов. Все эти проблемы повышают риск субъективного отбора проектов, что не способствует устойчивому развитию страны и увеличивает коррупционные риски.

На уровне реализации отсутствие надлежащего планирования и неэффективная подготовка проектов влекут за собой превышение расходов и сроков при реализации контрактов (такие проблемы встречались в 57% проектов, изученных в рамках исследования).

Отсутствие объективных и сбалансированных типовых условий контракта обеспечивает широкое пространство для манипуляций с распределением прав и обязанностей сторон контракта, что может создать благоприятную почву для ненадлежащей практики и фаворитизма – как при выборе подрядчика, так и на этапе реализации контракта.

Отсутствие всестороннего механизма контроля качества в процессе принятия решений создает возможности для внесения необоснованных существенных изменений в контракты, что негативно влияет на устойчивость проектов и их соответствие нормативным требованиям.

В стране отсутствует действующая система обмена знаниями и распространения передовой практики.

Важную роль в мониторинге инфраструктурных проектов играет гражданское общество и неправительственные организации, особенно Transparency International.

В 2014 г. Transparency International опубликовала доклад,⁷⁸ в котором отметила, что Министерство регионального развития и инфраструктуры является одной из крупнейших закупающих

⁷⁸ Тенденции в сфере закупок Министерства регионального развития и инфраструктуры, декабрь 2014 г., доступно по адресу: <http://goo.gl/on57Cj>. См. также заявления Transparency International Грузия:

организаций в стране, причем значительная доля заключаемых им контрактов относится к строительным работам. Transparency International Грузия тщательно изучила ход реализации контрактов на осуществление работ под руководством министерства в период 2013-2014 гг. В результате такого изучения были выявлены следующие факты и тенденции:

- строительные работы в основном закупались департаментом автомобильных дорог министерства, который израсходовал на контракты на выполнение работ около 347 млн. лари;
- большинство контрактов было заключено на основе конкурсных торгов;
- одна компания участвовала в 126 тендерах из 400, проведенных в 2013-2014 гг.⁷⁹;
- в 2014 г. государственные компании «Государственная строительная компания» и «Автомобильные дороги Тушети» выиграли несколько тендеров⁸⁰;
- около 100 контрактов из 300 были изменены с целью продления срока завершения. Частые изменения сроков завершения вызывают сомнения в отношении добросовестного исполнения подрядчиками своих обязанностей и/или адекватности контроля за исполнением контрактов заказчиками⁸¹;
- в некоторые контракты изменения вносились несколько раз. Больше всего изменений (11) было внесено в контракт, выполненный в 2013 г. компанией «Black Sea Group», а сумма внесенных изменений превысила 8 млн. лари;
- из всех компаний, которым были присуждены государственные закупочные контракты, только одна была связана с политической партией. Собственник компании ООО «Кавказэнерго» г-н Звиад Месхи пожертвовал партии «Грузинская мечта» 30.000 лари;
- несколько компаний, которым были присуждены контракты, находились в собственности государственных должностных лиц, таких как заместитель министра сельского хозяйства г-н Давит Галегашвили и член парламента г-н Серго Хабулиани⁸².

Вышеизложенные выводы еще раз подчеркивают важность решения проблемы возможного конфликта интересов, который может возникать на стороне участников (как обсуждалось в разделе 2.4 данного отчета).

Необходимо комплексно рассмотреть условия контрактов и соответствующую систему контроля за исполнением контрактов, чтобы выявить области, требующие пристального внимания с точки зрения минимизации рисков превышения затрат и сроков реализации, которые снижают эффективность государственных расходов и создают возможности для коррупции.

Органы власти Грузии отметили, что они не согласны с данными и оценкой, предоставленными НПО, которые приводятся в этой главе отчета.

<http://goo.gl/rWzYYg>, <http://goo.gl/UVMLWm>, <http://goo.gl/4clSfi>, <http://goo.gl/JDJ98y>.

⁷⁹ Правительство отметило, что Министерство не владело такой информацией и что показатель участия в торгах не имел значения. Компания может принимать участие хоть в каждом тендере, особенно если речь идет об одном министерстве, которое объявляет торги в похожих сферах. Участие еще не означает победы в торгах.

⁸⁰ Согласно позиции правительства, политика министерства состоит в том, что компании, которые находятся в собственности министерства, не принимают участия в торгах, которые объявляются министерством. Такие компании могут осуществлять работы только в случаях чрезвычайных ситуаций и природных катастроф.

⁸¹ Правительство отметило, что часто изменения в долгосрочных контрактах вносятся по причине проблем с погодой, которые нельзя было предусмотреть в долгосрочной перспективе. Каждое изменение в контракте в системе Министерства обосновывается соответствующими доказательствами.

⁸² Правительство утверждает, что согласно законодательству Грузии (пункт 2 статьи 10 Регламент Парламента, пункты 4 и 5 статьи 13 Закона Грузии о предпринимательстве) публичные служащие имеют право владеть акциями и корпоративными правами.

Новая рекомендация 22

- 1. Разработать и включить в закон и систему электронных закупок процедуры конкурсных закупок, которые обеспечивают эффективный охват инфраструктурных проектов, включая контракты «под ключ» и контракты на проектирование, строительство и эксплуатацию.**
- 2. Принять всеобъемлющий закон о государственно-частном партнерстве/концессиях, предусматривающий конкурентный отбор концессионеров или операторов.**
- 3. Утвердить широкий набор типовых условий контрактов для инфраструктурных проектов, а также руководство по их применению.**
- 4. Ввести в действие комплексные системы контроля качества для принятия важнейших решений в отношении контроля за исполнением контрактов и общего надзора за ведением работ.**
- 5. Внедрить программы обучения и обмена знаниями для организаций публичного сектора (их персонала), участвующих в разработке и реализации инфраструктурных проектов.**

ПРИЛОЖЕНИЕ. РЕКОМЕНДАЦИИ ГРУЗИИ В РАМКАХ ЧЕТВЕРТОГО РАУНДА МОНИТОРИНГА

ГЛАВА 1. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Рекомендация 1: Антикоррупционные планы действий, мониторинг, исследования

- 1. Подготовить полную бюджетную смету для плана действий по борьбе с коррупцией и обеспечить выделение бюджетных средств.**
- 2. Разработать антикоррупционные меры в отраслевых министерствах и ведомствах на основе оценки коррупционных рисков и обеспечить их выполнение.**
- 3. Поощрять разработку и реализацию планов действий по борьбе с коррупцией на уровне органов местного самоуправления.**
- 4. Разработать показатели воздействия для мониторинга следующего плана действий по борьбе с коррупцией.**
- 5. Проводить, при условии наличия финансирования, регулярные исследования на основе показателей воздействия для демонстрации прогресса, достигаемого с течением времени.**
- 6. Предоставить достаточное время для отзывов от неправительственных организаций во время разработки и мониторинга плана действий по борьбе с коррупцией.**

Рекомендация 2: Антикоррупционное просвещение и информирование общественности

- 1. Ускорить разработку стратегии связей с общественностью и обеспечить достаточные средства для ее реализации.**
- 2. Продолжить и расширить мероприятия по антикоррупционному просвещению для широкой общественности и специальных целевых групп, сосредоточив их на проблемах системной коррупции, коррупции в верхних эшелонах власти и сложных коррупционных преступлениях.**

Рекомендация 3: Орган, координирующий антикоррупционную политику

- 1. Пересмотреть практику работы Антикоррупционного совета для определения способов решения вопросов, связанных с появляющейся коррупцией в верхних эшелонах власти и правоприменением.**
- 2. Обеспечить выделение достаточных ресурсов секретариату АС, чтобы он имел возможность решать свои задачи в рамках стратегии борьбы с коррупцией и плана действий.**
- 3. Создать специальный веб-сайт Антикоррупционного совета.**
- 4. Установить порядок регулярного направления отчетов в парламент с целью привлечения его членов к антикоррупционной деятельности и повышения информированности об Антикоррупционном совете.**
- 5. Рассмотреть возможность создания специального антикоррупционного отдела в составе аналитического департамента Министерства юстиции в качестве известного всем секретариата Антикоррупционного совета.**

ГЛАВА 2. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ

Рекомендация 4: Политика добропорядочности на государственной службе

1. Разработать методологию оценки коррупционных рисков, которые будут использоваться отраслевыми министерствами, государственными учреждениями и органами местного самоуправления при подготовке своих внутренних планов действий по борьбе с коррупцией.
2. Поощрять роль руководителей учреждений в деле обеспечения добропорядочности. Возложить ответственность за координацию деятельности по обеспечению добропорядочности и борьбе с коррупцией на конкретных лиц или отделы.
3. Разработать программы обучения публичных должностных лиц по вопросам добропорядочности и коррупции и охватить ими особые группы, выбранные по результатам оценки коррупционных рисков.
4. Разработать показатели воздействия и проводить регулярные исследования для оценки прогресса в деле поощрения добропорядочности на государственной службе в целом и в отдельных учреждениях в частности.

Рекомендация 5: Законодательные рамки реформы государственной службы

1. Завершить разработку законодательной основы для реформы государственной службы путем безотлагательного принятия законодательства об оплате труда и классификации видов работ.
2. Обеспечить, чтобы все должности, которые предполагают выполнение основных функций государства, подпадали под действие законодательства о государственной службе.

Рекомендация 6: Профессионализм на государственной службе

Рассмотреть возможность введения высшей должности государственного служащего в публичных органах власти (такой как генеральный секретарь) для предотвращения ненадлежащего влияния.

Рекомендация 7: Найм и продвижение по службе на основании личных заслуг и качеств

1. Нарастить потенциал и повысить статус Бюро государственной службы, необходимые для применения правил приема на службу и продвижения по службе на основе личных качества и заслуг.
2. Нарастить потенциал отделов управления персоналом в отдельных учреждениях, необходимый для применения правил приема на службу и продвижения по службе на основе личных качества и заслуг.
3. Создать информационную систему управления человеческими ресурсами для обобщения статистических данных.

Рекомендация 8: Оплата труда гражданских служащих

1. Обеспечить, чтобы схема оплаты труда государственных должностных лиц была прозрачной и предсказуемой, и чтобы принцип «равная оплата за равноценный труд» был отражен в законе и применялся на практике.
2. Обобщать статистические данные о размерах заработных плат.

Рекомендация 9: Конфликт интересов, декларации имущества и другие антикоррупционные требования

1. Распространить действие всех положений Закона о конфликте интересов и коррупции на публичной службе на все должности, выполняющие основные публичные функции, включая прокуроров.
2. Уточнить функции различных учреждений по контролю за соблюдением положений о конфликте интересов и прочих антикоррупционных ограничений, усилить потенциал отделов внутреннего аудита и прочих соответствующих отделов в отраслевых министерствах и на местном уровне, рассмотреть вопрос о назначении специальных должностных лиц в крупных администрациях и ЮЛПП с целью обеспечения контроля за соблюдением правил, касающихся конфликта интересов и прочих ограничений.
3. Осуществлять мониторинг и оценку эффективности системы проверки деклараций об имуществе и воздействия имущественных деклараций на уровень распространенности конфликтов интересов и случаев незаконного обогащения.
4. Рассмотреть вопрос о введении эффективных штрафов, которые препятствовали бы случаям необъяснимого обогащения, конфликтов интересов и несовместимости.

Рекомендация 10: Защита разоблачителей

1. Продолжать мероприятия по просвещению и повышению осведомленности об обличении в государственных учреждениях и частном секторе.
2. Оценивать эффективность каналов передачи сообщений о фактах коррупции и последующих мер, принимаемых правоохранительными органами, для определения потребностей в дальнейшем усовершенствовании.

Рекомендация 11: Добропорядочность политических государственных должностных лиц

1. Обеспечить принятие кодекса поведения для членов парламента, предусматривающего эффективные механизмы мониторинга, обеспечения соблюдения и санкций, которые используются на практике.
2. Ввести в закон ограничения на трудоустройство после увольнения с государственной службы («карусельная дверь») для министров с эффективным механизмом контроля.

Рекомендация 12: Добропорядочность в судебной власти

1. Повысить прозрачность деятельности Высшего совета юстиции, обеспечить, чтобы все решения, принимаемые Советом, содержали подробное обоснование. Усилить контроль с целью недопущения конфликта интересов в работе Высшего совета юстиции и его персонала.
2. Регламентировать непосредственно в законе основные процедуры подбора, назначения, продвижения, перевода и отстранения от должности судей, оставив во

вторичном законодательстве лишь технические детали.

3. Внедрить механизм продвижения судей на конкурсной основе с публикацией открытых объявлений о вакансиях и с использованием четких критериев продвижения по службе.
4. Отозвать полномочия председателей судов, относящиеся к карьерному росту судей, их материальному обеспечению, привлечению к ответственности и другие полномочия, которые могут негативно повлиять на независимость судей.
5. Внедрить систему автоматизированного произвольного распределения дел в судах с публикацией результатов такого автоматизированного распределения.
6. Реформировать положения закона, касающиеся дисциплинарного производства в отношении судей, путем отделения функции расследования дисциплинарных проступков от функции принятия решений, пересмотра перечня оснований для наложения взысканий с целью обеспечения правовой определенности, предоставления судьям гарантий справедливого разбирательства в процессе дисциплинарного производства.
7. Исключить в законе любые дискреционные выплаты (например, премии) из системы судейского вознаграждения.

Рекомендация 13: Добропорядочность в службе публичного обвинения

1. В целях продолжения реформы по дальнейшему усилению беспристрастности и независимости прокуроров рассмотреть вопрос о передаче ведущей функции, связанной с приемом на работу, продвижением по службе, привлечением к дисциплинарной ответственности и увольнением прокуроров, Прокурорскому совету или другому аналогичному органу прокурорского самоуправления, независимого от Главного прокурора.
2. Определить в законе четкие процедуры приема на работу и продвижения по службе на основе личных и профессиональных качеств, привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения прокуроров.
3. Продолжить соблюдение на практике того, чтобы количество разрешенных дел или количество оправдательных приговоров не играло значительной роли при оценке работы прокуроров.
4. Рассмотреть вопрос об отмене выплаты любых дискреционных премий прокурорам. Если такие премии будут сохранены, они должны быть небольшими по размеру по отношению к общей сумме заработной платы и выплачиваться на основе четких и прозрачных критериев.

Рекомендация 14: Прозрачность в публичной администрации

1. 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.
2. Ратифицировать Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам.
3. 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.

4. Реализовать положения об инициативном опубликовании информации и обеспечить функционирование и эффективный доступ общественности к централизованной системе обнародования судебных решений.
5. 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.

Рекомендация 15: Добропорядочность публичных закупок

1. Далее сократить перечень исключений из сферы действия Закона о государственных закупках и значительно сократить объем закупок из одного источника. Утвердить четкие правила закупок, связанных с государственной тайной.
2. Начать официальные переговоры о вступлении Грузии в Соглашение ВТО о государственных закупках.
3. Включить закупки в секторе коммунальных услуг в Закон о государственных закупках или принять специальный закон для поощрения конкуренции и снижения уровня коррупции в этом секторе.
4. Обеспечить опубликование регулярных и актуальных данных о закупках в форматах открытых данных и с возможностью бесплатного повторного использования. Внедрить электронную подпись в закупочные процедуры и интегрировать электронные закупки с другими государственными электронными услугами.
5. Предусмотреть право на подачу жалоб на любые решения, связанные с закупками.
6. Рассмотреть вопрос об отделении Совета по разрешению споров от Агентства государственных закупок и выплате компенсаций членам неправительственных организаций за участие в работе Совета для обеспечения его профессионализма и полной беспристрастности.
7. Усовершенствовать правила отстранения субъектов от государственных закупок, в частности путем введения четкого правила об обязательной дисквалификации за совершение коррупционного правонарушения компанией или ее руководителями. Усилить меры защиты от конфликта интересов в сфере государственных закупок.

Рекомендация 16: Добропорядочность бизнеса

1. Изучить риски в области добропорядочности бизнеса, повысить уровень информированности и проводить обучение компаний и правительственных чиновников об этих рисках и мерах профилактики.
2. Развивать возможности бизнес-омбудсмена с целью содействия осуществлению мер повышения добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности.
3. Внедрить на государственных и муниципальных (контролируемых государством и муниципалитетами) предприятиях планы по добропорядочности и борьбе с коррупцией, увеличить их прозрачность, распространив на них требования по инициативному опубликованию информации.
4. Изучить возможность заключения пактов о добропорядочности в больших проектах, финансируемых государством.

5. Ввести требование об обязательном раскрытии информации о бенефициарных собственниках юридических лиц в центральном реестре и публиковать эту информацию в Интернете. Установить эффективную ответственность за отказ раскрывать информацию или представление ложных сведений.

ГЛАВА 3. УСТАНОВЛЕНИЕ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИЮ

Рекомендация 17: Уголовный закон против коррупции

1. Изменить санкции за пассивное взяточничество, чтобы обеспечить их пропорциональность и действенность.
2. Утвердить руководства для прокуроров, чтобы обеспечить наличие подробных указаний относительно того, как следует толковать и применять положения статьи 332 (злоупотребления служебными полномочиями) и статьи 333 (превышение служебных полномочий) Уголовного кодекса. Рассмотреть вопрос об изменении соответствующих положений, чтобы привести их в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции.

Рекомендация 18: Ответственность юридических лиц

1. Ввести в учебную программу для новоназначенных 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.
2. Обеспечить следователей и прокуроров пособием по эффективному расследованию и уголовному преследованию по делам о коррупционных преступлениях с участием юридических лиц.
3. Обеспечить включение применения норм об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения в число приоритетных направлений политики в сфере уголовной юстиции.
4. Рассмотреть возможность внесения в законодательство норм об освобождении (защите) от ответственности для компаний с эффективными системами внутреннего контроля и программами соответствия.

Рекомендация 19: Подкуп иностранных должностных лиц

1. Провести тренинги и повысить уровень информированности для сотрудников правоохранительных органов, грузинских торговых и дипломатических миссий за рубежом и прочих соответствующих должностных лиц о применении положений о подкупе иностранных должностных лиц.
2. Разработать руководства по эффективному расследованию и уголовному преследованию по делам подкупа иностранных должностных лиц, и включить уголовное преследование этого преступления в приоритеты политики в сфере уголовной юстиции.

Рекомендация 20: Расследование и уголовное преследование коррупционных преступлений

1. Продолжить реализацию реформы механизма сделок о признании вины путем обеспечения тщательной проверки судьями соглашений, заключаемых между прокурором и обвиняемым, проведения расширенных тренингов для судей, прокуроров и адвокатов по уголовным делам по вопросам сделок о признании вины и процессуальных гарантий против злоупотреблений этим механизмом.
2. Рассмотреть вопрос о создании центрального реестра банковских счетов в целях облегчения отслеживания активов, добытых преступным путем.
3. Расширить определение термина «политически активные лица (политические деятели)» в законодательстве о борьбе с отмыванием денег, охватив национальных государственных должностных лиц и связанных с ними лиц.

Рекомендация 21: Антикоррупционные органы уголовной юстиции

1. Рассмотреть возможность лишения Службы государственной безопасности и Службы публичного обвинения функций по расследованию антикоррупционных преступлений.
2. Усилить автономию отдела по борьбе с коррупцией в составе службы публичного обвинения.
3. Пересмотреть руководящие указания в отношении передачи дел от одного следственного органа другому и обеспечить, чтобы дела, связанные с коррупцией, могли быть изъяты у уполномоченного органа только в исключительных случаях по обоснованным причинам.
4. В связи с принятием расширенных положений о конфискации, рассмотреть возможность создания специального подразделения/агентства по управлению активами, которые могут подлежать конфискации.

ГЛАВА 4. ЗАКУПКИ ДЛЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЕ В ГРУЗИИ

Рекомендация 22: Закупки для инфраструктурных проектов

1. Разработать и включить в закон и систему электронных закупок процедуры конкурсных закупок, которые обеспечивают эффективный охват инфраструктурных проектов, включая контракты «под ключ» и контракты на проектирование, строительство и эксплуатацию.
2. Принять всеобъемлющий закон о государственно-частном партнерстве/концессиях, предусматривающий конкурентный отбор концессионеров или операторов.
3. Утвердить широкий набор типовых условий контрактов для инфраструктурных проектов, а также руководство по их применению.
4. Ввести в действие комплексные системы контроля качества для принятия важнейших решений в отношении контроля за исполнением контрактов и общего надзора за ведением работ.
5. Внедрить программы обучения и обмена знаниями для организаций публичного сектора (их персонала), участвующих в разработке и реализации инфраструктурных проектов.

www.oecd.org/corruption/acn/

