

ვაჟა კვლეურიძე

“ცრუ საქველმოქმედო ფონდები და კორუფცია” (საქველმოქმედო მიზნით შექმნილი ორი ფონდის: „აფხაზეთის ხსნის ფონდი სოხუმისა“ და „აფხაზეთის საერთაშორისო დახმარების ფონდ სოხუმის“ მაგალითზე)

I

ჩატარებული კვლევა მიზნად ისახავდა ცრუ საქველმოქმედო ფონდების საქმიანობის განხილვას, იმ კორუფციული მექანიზმების გამოვლენასა და ანალიზს, რომლის მეშვეობითაც ამგვარი ფონდები სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებთან ერთად ქმნიდნენ კანონსაწინააღმდეგო დანაშაულებრივ ქსელს, ითვისებდნენ მილიონობით დოლარს და კოლოსალურ ზარალს აყენებდნენ სახელმწიფოს.

ცრუ საქველმოქმედო ფონდების კორუფციული სქემა ნაშრომში განხილულია საქველმოქმედო მიზნით შექმნილი ორი ფონდის: ”აფხაზეთის ხსნის ფონდი სოხუმისა“ და ”აფხაზეთის საერთაშორისო დახმარების ფონდ სოხუმის“ მაგალითზე.

ნაშრომში მოყვანილი კონკრეტული მაგალითები იძლევა იმის ნათელ სურათს, თუ რამდენად მჭიდროდ იყო დაკავშირებული ცრუ საქველმოქმედო ფონდების საქმიანობა სახელმწიფო სტრუქტურების: ფინანსთა სამინისტროს, პროკურატურისა და სასამართლო მართლმსაჯულების სტრუქტურებში არსებულ არაკანონიერ და კორუფციულ საქმიანობასთან.

ნაშრომში საუბარია აგრეთვე ისეთი ხასიათის საკანონმდებლო ხარვეზებზე, რომლებიც ხელს უწყობს კანონსაწინააღმდეგო ქმედებებისა და კორუფციული გარიგებების წარმოშობას და ბოლოს, არსებული მდგომარეობის გამოსასწორებლად მოცემულია საჭირო რეკომენდაციები.

II

საქართველოს იუსტიციის სამინისტროდან მიღებული მონაცემებით, 2004 წლის მდგომარეობით, ქვეყანაში შექმნილია და რეგისტრირებულია 1500-მდე საქველმოქმედო ფონდი.

ფონდის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის წარმოქმნისა და მისი კანონიერი რეგისტრაციის ძირითად და აუცილებელ პირობად ითვლება, ფონდისათვის განსაზღვრული მიზნებისა და ამოცანების განხორციელების უზრუნველსაყოფად დამფუძნებლის მიერ შესაბამისი ოდენობის ქონების შეტანა ფონდის ანგარიშზე.

არსებული სოციალურ-პოლიტიკური და ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, სავარაუდოა ვიფიქროთ, რომ დარეგისტრირებული ფონდების დიდ ნაწილს დასახული ამოცანების განსახორციელებლად შესაბამისი ქონება არ გააჩნდათ და შექმნილი იყვნენ ფულის „გათეთრებისა“ და გადასახადებისაგან თავის არიდების მიზნით, ყოველივე ზემოთხსენებული კი, რაღა თქმა უნდა, ხდებოდა კორუფციული გარიგებების წყალობით.

ნაშრომში შესწავლილი და განხილულია:

1. აფხაზეთიდან ლტოლვილი მოსახლეობის დახმარების მიზნით შექმნილი საქველმოქმედო ფონდების საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების კანონიერება.
2. ფონდების მიერ საქართველოში შემოტანილი ტვირთებისათვის გრანტის რეჟიმის მიკუთვნების კანონიერება.
3. საქართველოში გრანტის სახით უკანონოდ შემოტანილი ტვირთების რეალიზაციის ფაქტებზე აღძრული სისხლის სამართლის საქმეები.
4. სახელმწიფო სტრუქტურების მონაწილეობა ცრუ საქველმოქმედო ფონდების მესვეურებთან კორუფციულ გარიგებებში.
5. ის საკანონმდებლო ხარვეზები, რომლებიც ხელს უწყობენ ფონდების კანონსაწინააღმდეგო საქმიანობას.

6. საქვლმოქმედო ფონდების კანონსაწინააღმდეგო საქმიანობით სახელმწიფოსათვის მიყენებული ზარალის ოდენობა და ზარალის ანაზღაურების შესაძლო მექანიზმები.

III

კვლევაში მოყვანილია ცრუ საქვლმოქმედო ფონდების დარეგისტრირებასა და საქმიანობასთან დაკავშირებული მთელი რიგი დარღვევები და უკანონო ქმედებები, რომლებიც განახორციელა სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურამ, კერძოდ: ფინანსთა და იუსტიციის სამინისტროებმა, შინაგან საქმეთა და უშიშროების სამინისტროების საგამოძიებო სამსახურებმა, გენერალურმა პროკურატურამ, თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონულმა და საოლქო სასამართლოებმა.

კორუფციულ გარიგებათა თანმხლებ კანონდარღვევათა სისტემური ხასიათის ჩამოყალიბებას სათავე დაედო პირველ რიგში საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში მიღებული გადაწყვეტილებებით

ამ უწყებაში ორჯერ 1998 წელს და 2000 წელს ფონდები „აფხაზეთის ხსნის ფონდი სოხუმი“ და „აფხაზეთის საერთაშორისო დახმარების ფონდი სოხუმი“ უსაფუძვლოდ და კანონით გათვალისწინებული პირობების დაუცველად იქნენ დარეგისტრირებულნი. გარდა ამისა, ფონდების შემდგომ საქმიანობაზე კონტროლი სამინისტროს არ განუხორციელებია.

ფონდების საქმიანობაზე კონტროლი, მათ საქმიანობაში კანონდარღვევათა გამოვლენა ევალებოდა ფინანსთა სამინისტროს (აღნიშნულმა უწყებამ, ერთ-ერთ თურქულ ორგანიზაციასთან დადებული თვალთმაქციური გარიგების საფუძველზე, „აფხაზეთის ხსნის ფონდ სოხუმს“ სრულიად უკანონოდ მისცა გრანტის სტატუსით ქვეყანაში საკვები პროდუქტების შემოტანის ნებართვა და ამასთან არც მის განკარგვაზე კანონით მინიჭებული კონტროლის ფუნქცია გამოუყენებია). მხოლოდ შინაგან საქმეთა სამინისტროში, გარკვეულ პერიოდში მოქმედმა, კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლმა სპეციალურმა სამსახურმა

გამოავლინა განხილული ფონდების დანაშაულებრივი საქმიანობის ფაქტები, მაგრამ ამავე სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურმა ფაქტიურად გამოუძიებლად დატოვა ფონდების ხელმძღვანელთა მიმართ აღძრული სისხლის სამართლის საქმეები და დამნაშავეთა ჯგუფები არ ამხილა. ამ ფონდების საქმიანობასთან მიმართებაში არაერთხელ დაარღვია კანონი სასამართლომაც. მაშინ როდესაც, სისხლის სამართლის საქმე აღძრული იყო „აფხაზეთის ხსნის ფონდი სოხუმის“ ხელმძღვანელების მიმართ, ამავე ხელმძღვანელებმა თავისუფლად დააფუძნეს ახალი – „აფხაზეთის საერთაშორისო ფონდი სოხუმი“. სასამართლოს ფონდებთან მიმართებაში ჰქონდა სხვა მრავალი ადმინისტრაციული და პროცესუალური დარღვევაც.

IV

„აფხაზეთის ხსნის ფონდის სოხუმის“ მესვეურები გრანტის მოძიების მიზნით 1989 წლის დასაწყისში დანაშაულებრივად დაუკავშირდნენ ფონდ „მეცენატის“ პრეზიდენტს ლევან თოთაძეს, რომელთანაც მოლაპარაკების შედეგად შეეცადნენ განზრახული დანაშაულებრივი ქმედებები „კანონიერ ჩარჩოებში“ მოექციათ. ამ მიზნით გააფორმეს ყალბი ხელშეკრულება დათარიღებული 1999 წლის 12 მარტით. დოკუმენტში აჩვენეს, რომ თურქეთის საქვემოქმედო ორგანიზაცია „ბაჰარი“ თითქოს ფონდს უსასყიდლოდ გადასცემდა 460 000 აშშ დოლარის ღირებულების კვების პროდუქტს, რომლის 35 % უნდა დარჩენოდა ფონდს, ხოლო 65 % უსასყიდლოდ გადასცემოდა საქართველოს სოციალურად დაუცველ მოსახლეობას, მათ შორის აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულებს.

აღნიშნული ხელშეკრულება თავიდანვე ბათილად უნდა ყოფილიყო ცნობილი: ხელშეკრულებაში დადებული პირობით ფონდის მიერ ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობა, კერძოდ, გრანტის სახით გადაცემული ქონების არამიზნობრივი გამოყენების ფაქტი, გრანტის გამცემს უფლებას უტოვებდა მოეთხოვა გრანტით შექმნილი ქონების ან ქონების ექვივალენტური თანხის დაბრუნება. ფონდის ქონებრივი შესაძლებლობები კი იმდენად მწირი იყო, რომ 460 000 აშშ დოლარის შესაბამისი ქონების უქონლობის გამო გრანტის გამცემი ამ თანხის მინიმალურ ოდენობასაც ვერ მიიღებდა ფონდისაგან. ამდენად,

ხელშეკრულებით დადებული ამ პირობის შესრულება ფონდის ქონებით გარანტირებული არ ყოფილა

აქედან გამომდინარე ხელშეკრულება თავისი შინაარსით წარმოადგენდა მოჩვენებით და თვალთმაქცურ გარიგებას, რომელშიც დათქმული იურიდიული შედეგების დადგომა თავიდანვე არ იყო გათვალისწინებული.

ფონდმა გრანტის სახით 1999 წელს მიიღო 3 000 ტონა ხორბლის ფქვილი და 450 ტონა შაქრის ფხვნილი საბაჟო დეკლარაციებში ფიქსირებული ფასებით: 745 968 ლარი და 13200 ლარი. მითითებული პროდუქციის საბაზრო ღირებულება იმ დროისათვის 1,6 მილიონ ლარს შეადგენდა. ნაცვლად იმისა, რომ ფონდს პროდუქცია გამოეყენებინა სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის საჭიროებისათვის, იგი რეალიზებული იქნა საბაზროს ფასებში, ხოლო ამოგებული ფულადი თანხები ფონდის მესვეურების მიერ მითვისებული. მიღებული მოგება მიიჩქმალა ყალბი დოკუმენტებით - თითქოსდა პროდუქტები დაურიგდა სოციალურად დაუცველ მოსახლეობას.

მოპოვებული მასალების შესწავლამ ცხადყო, რომ გამოძიებაც კორუფციულ გარიგებაში იყო შესული. 2001-02 წლებში ჩატარებულმა გამოძიებამ ფონდების „აფხაზეთის ხსნის ფონდი სოხუმი“ და „მეცენანტის“ ხელმძღვანელები დანაშაულებრივ საქმიანობაში არ ამხილა. გამოძიების უმოქმედობამ დანაშაულებრივ ჯგუფს ხელი შეუწყო და შესაძლებლობა მისცა ფონდების დანაშაულებრივი საქმიანობა გაეგრძელებინა.

V

მოპოვებული მასალების მიხედვით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში განხილულია ნებართვების გაცემის საკითხი 1998 წელს - 20, 1999 წელს - 27, 2000 წელს - 30, 2001 წელს - 35, 2002 წელს - 22, 2003 წელს - 26, 2004 წელს - 40 და 2005 წელს - 17.

განხილული 197 საკითხიდან შუამდგომლობა 11 შემთხვევაში არ დაკმაყოფილდა, მათ შორის 1999 წელს - 4, 2000 წელს - 3, 2002 წელს - 1, 2003 წელს - 2 და 2004 წელს - 1. დანართი 4.

ანალიზმა დაგვანახა, რომ ნებართვები ისეთი დიდი რაოდენობის გრანტების მიღებაზე, როგორც „აფხაზეთის ხსნის ფონდს“ მიეცა, გაიცა მხოლოდ 4-ჯერ: 1998 წელს გაიცა ერთხელ, „ფონდ ღია საზოგადოება საქართველო“-ზე (2,6 მილიონი აშშ დოლარი), 1999 წელს - ერთხელ, საპრეზიდენტო პროგრამების ფონდზე (1,04 მილიონი აშშ დოლარი), 2003 წელს - - ორჯერ, ესპანურ-ქართული ჰუმანიტარულ-კულტურული საზოგადოება „ვეროკონტრაქტი“-ზე (3 მილიონი აშშ დოლარი).

გამოსაკვლევი ფონდი თანხის ოდენობის მიხედვით ამ რიგში მეხუთეა. ამასთან ასეთი დიდი ოდენობის კვების პროდუქტებზე გრანტის რეჟიმზე ნებართვა საერთოდ გაცემულია სამჯერ: 1999 წელს ორ შემთხვევაში „ფონდ ფიქალზე“ (300 000 აშშ დოლარი) და „საქველმოქმედო ფონდ საპიენს“-ზე (470 000 აშშ დოლარი), 2000 წელს აფხაზეთის კულტურის ფონდზე - 2000 ტონა ფქვილი. სხვა ანალოგიურ შემთხვევებზე უარია ნათქვამი.

VI

საკანონმდებლო ხარვეზების ანალიზის საფუძველზე ნაშრომში მოცემულია მთელი რიგი რეკომენდაციები, რომლებიც ძირითადად ეხება სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ კოდექსებში სათანადო ცვლილებების შეტანას.

უპირველეს ყოვლისა, დღევანდელი სისხლის სამართლის კანონმდებლობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის თვალსაზრისით ნაკლებ ეფექტურია. აქედან გამომდინარე, საჭიროდ მიგვაჩნია, სისხლის სამართლის კოდექსში კორუფციულ ქმედებებთან დაკავშირებული დამატებითი სამართლებრივი ნორმების შეტანა.

აუცილებლად მიგვაჩნია, დაისვას საკითხი იუსტიციის სამინისტროში ფონდების რეგისტრაციისა და მონიტორინგის გამკაცრების თაობაზე და ეს პროცედურა მაქსიმალურად უნდა იყოს მოყვანილი შესაბამისობაში მოქმედ კანონმდებლობასთან

დაისვას საკითხი საგამოძიებო, სასამართლო და მაკონტროლებელი ორგანოების საქმიანობის ერთიანი საინფორმაციო ბაზის შექმნის თაობაზე. ასეთი ბაზის ჩამოყალიბება მიზანშეწონილია გენერალურ პროკურატურასთან, სადაც ხდება ამ უწყებათა საქმიანობის შესახებ მონაცემთა თავმოყრა.

საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსს უნდა დაემატოს ნორმა, რომლის მიხედვითაც „კანონის მოთხოვნათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მაშინ როცა ილახება სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესები, სასამართლო ვალდებულია გამოითხოვოს ინფორმაცია და მტკიცებულებები, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში უზრუნველყოს ამ ინტერესთა დამცველი ორგანოს საქმის განხილვაში მონაწილეობა

კვლევა იძლევა სხვა საჭირო რეკომენდაციებსაც.