

УДК 343.352:351.83(479.24)

**В. Решота**

## **ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ГРУЗІЇ**

**Розглянуто досвід державної антикорупційної політики Грузії. Відзначено суттєвий прогрес у подоланні корупції внаслідок проведення системних та послідовних реформ урядом Грузії.**

**Ключові слова: корупція, запобігання та протидія корупції, Грузія, антикорупційні механізми, державна політика боротьби з корупцією.**

Корупція призводить до системних та глибоких втрат як для суспільства, так і для держав. Корупція як непередбачуваний, не прогнозований фактор відохочує ділових людей від інвестицій, породжує надлишкові витрати для бізнесу та гальмує економічне зростання. Вона робить вкрай неефективними функції судів, представницьких та виконавчих органів державної влади і місцевого самоврядування, підриваючи довіру громадян до інститутів публічної влади. Нарешті, саме корупція завдає нищівного удару по іміджу країни.

Державна політика запобігання та протидії корупції в Україні потребує життєво системних та послідовних заходів, основою яких може бути антикорупційний досвід інших держав, зокрема Грузії, яка продемонструвала за останні роки значні досягнення у практичному подоланні цієї проблеми.

Мета статті – проаналізувати досвід державної політики боротьби з корупцією в Грузії, виявити особливості її проведення та можливість використання позитивного досвіду в Україні.

Реалізація визначеної мети обумовила необхідність вирішення таких завдань:

- проаналізувати еволюцію антикорупційної політики Грузії;
- дослідити суть та зміст основних реформ, що зменшили рівень корупції в державі;
- виявити позитивні та негативні аспекти антикорупційних заходів уряду Грузії;
- виявити перспективи використання досвіду Грузії у протидії та боротьбі з корупцією в Україні.

Помітний внесок у вивчення проблем протидії корупції зробили такі вітчизняні науковці, як: Л. Багрій-Шахматов, В. Гаращук, В. Грохольський, І. Даньшин, О. Джужа, О. Дульський, А. Закалюк, В. Зеленецький, О. Кальман, М. Камлик, П. Матишевський, Г. Матусовський, А. Редька, І. Сервецький, І. Туркевич, М. Хавронюк, В. Шакурн й зарубіжні: Д. Бахрах, Б. Волженкін, О. Гределанд, М. Костенніков, В. Кудрявцева, А. Куракін, С. Коткіна, Р. Клітгард, В. Мілер, С. Роуз-Екерман та інші. Досвід Грузії у сфері боротьби з корупцією залишається недостатньо дослідженим.

Грузія є яскравим прикладом реалізації радикальної державної політики у сфері боротьби з корупцією. Це держава, яка за декілька років спромоглась показати феноменальні здобутки у боротьбі з корупцією.

Адже ще за часів президентства Е. Шеварднадзе опинилась у дуже складній ситуації; практично всі державні інститути були просто знищені зсередини

корупцією. Найважливіші сектори грузинської економіки були поділені між представниками вузького кола наближених до влади людей. Влада контролювала радіо і телебачення республіки.

Вищі представники влади відкрито демонстрували свій добробут, нажитий абсолютно в очевидний для людей спосіб – корупцією, а влада в Грузії втратила будь-який авторитет. У 2001 р. Е. Шеварднадзе явно продемонстрував, що не збирається розлучатися з людьми, які намагалися утриматися при владі будь-що, збагачувалися за рахунок повного зубожіння населення.

У Грузії хронічно не виконувався навіть мінімальний державний бюджет. За 10 – 12 місяців не виплачувалися мізерні пенсії та зарплати. Люди перебували в злиденному стані – більшість із п'яти мільйонів жителів – були безробітні, майже мільйон людей намагалися знайти роботу в Росії. Пенсія в перерахунку становила п'ять євро на місяць. Середня заробітна плата становила 10 – 15 євро.

Внаслідок “революції троянд” до влади прийшли представники нової еліти, які змушені були шукати шляхи боротьби передусім із корупцією держслужбовців усіх рівнів, яка унеможлилювала здійснення економічних перетворень. Існує декілька факторів корупції і боротьба повинна вестися в комплексі заходів. Дуже суттєвими чинниками, які дозволяють існування корупції – є надмірне державне втручання в економіку, монополізація окремих секторів економіки, контроль держави над ресурсною базою.

Нова грузинська влада зосередила свої зусилля на проведенні радикальних реформ, вагомою частиною яких стала їх антикорупційна спрямованість. Було прийнято рішення про проведення реформи системи державного управління, масштабної дерегуляції економіки, зменшення податків і мит, проведення освітньої реформи тощо [1].

Викорінення корупції розпочалося з Міністерства внутрішніх справ і тотальної заміни кадрів у цьому відомстві. Одним із перших кроків було скасовано Державтоінспекцію як одну з найбільш корумпованих структур та звільнено 15 тис. її співробітників. Замість ДАІ та дільничних була створена Патрульна поліція, персонал якої став краще оснащений та підготовлений, отримав високий рівень заробітної плати. Нові співробітники були відібрані на конкурсних засадах, а колишні працівники склали лише 10% нового колективу. На відповідні посади прийшли нові посадовці, які отримали належне матеріально-технічне забезпечення та досить високу заробітну плату. Для них були створено всі умови, щоб вони могли ефективно виконувати покладені на них обов'язки. Водночас було посилено відповідальність за вчинення посадових злочинів. Одним із досягнень реформи Міністерства внутрішніх справ став один із найвищих рівнів довіри населення до цієї структури.

Освітня реформа у Грузії була спрямована на ліквідацію вступних іспитів до вищих навчальних закладів та запровадження системи незалежного тестування абітурієнтів. Вже у липні 2005 р. 81% опитаних студентів вважали, що саме завдяки цій системі стала неможливою корупція в приймальному процесі до ВНЗ [2].

Була проведена кардинальна реструктуризація органів влади. Кількість міністерств і відомств було значно зменшено (з 18 міністерств залишилось 14), апарат державних службовців скорочено майже на 50%, заробітна плата осіб, які працюють у державному секторі, збільшилася приблизно в 15 разів, що дало змогу залучити професіоналів на державну службу тощо, тобто відбулося покращення методів роботи держапарату. 95% громадян Грузії, опитаних Міжнародним

республіканським інститутом у лютому 2007 р., повідомили, що вони не давали хабарів для одержання послуг від співробітників державних служб протягом останніх 12 місяців. Виправдана практика Грузії свідчить про те, що чим меншим є контакт громадянина з державним службовцем (наприклад, чим менше місць, де можна вимагати гроші у громадянина або ситуацій, що громадянин мусить брати довідку чи дозвіл в обмін на винагороду), тим менше фактів корупції. Відтак правоохоронні органи отримують можливість зосередитися на невеликій кількості можливих правопорушень.

До безумовних здобутків Грузії належить докорінна зміна суспільної толерантності до фактів корупції. Завдяки новинам на всіх телеканалах постійно висвітлюються факти затримання злочинця в законі чи чиновника-хабарника. А все розпочалося 2005 р., коли в телеефірі стали з'являтися відеозйомки та аудіозаписи, що фіксували моменти отримання хабара посадовцями. Більшість громадян країни перестали вважати корупцію прийнятним сервісом і почали сприймати її як гріх.

У Грузії за отримання хабара несе відповідальність не лише особа, яка вчинила злочин, а і його безпосереднє керівництво. Якщо керівник не може належно організувати контроль за діяльністю своїх підлеглих, його звільняють. Саме тому, що уряд хоче подолати організовану злочинність і корупцію, Грузія має реальні результати, які є очевидними для всіх громадян цієї країни.

Реформи зачепили практично всі аспекти економічної життєдіяльності країни. Найважливішу роль у лібералізації економіки виконала податкова реформа. Із понад 20 податків, які існували до 2005 р., залишилося шість. Податок на дохід фізичних осіб був об'єднаний з соціальним податком і його сукупний розмір був зменшений з 32% до 20%, надалі планується його зменшення до 15%. Податок на прибуток підприємств був зменшений з 20% до 15%, податок на додану вартість із 20% до 18% [3].

Лідери Грузії зрозуміли, що одним із основних завдань є необхідність приватизації підприємств, що перебувають у державній власності. Приватизація – це можливість відмовитися від практики, коли величезні підприємства нібито перебувають під державним контролем, а насправді відбувається “розтягування” можновладцями по різних кутках всього найціннішого, що є на цих підприємствах. Необхідно, щоб люди знали, хто чим володіє, чому і за яку суму та чи інша людина стала власником того чи іншого підприємства. І тільки після того можна зробити економіку відкритою для конкуренції як внутрішньої, так і міжнародної. Держава повинна мати мінімальний вплив на економіку. Рушійною силою в розвитку економічної стабільності може бути тільки приватний сектор. Усій країні – пенсіонерам, студентам, вчителям – буде краще, якщо більше людей зможе проявляти свою ініціативу, домагатися успіху. Такий підхід демонструє, що тільки демократія є необхідною умовою стабільного економічного зростання і перемоги над бідністю.

Стовідсоткова приватизація стосувалась таких видів власності, як міжнародні аеропорти, морські доки, землі сільськогосподарського призначення. Однією з причин такої масової та доволі агресивної політики у відповідній сфері було те, що в попередні часи поширеним було явище, коли багато людей, які були близькі до влади, намагалися її використати для того, аби поставити “своїх” людей на посади у державних підприємствах. Тому, коли ці підприємства почали приватизувати, прийшло усвідомлення того факту, що в лобюванні цього питання вже немає сенсу.

Нове керівництво Грузії вирішило взяти курс на максимальне відкриття економіки. Більшість найбільших держкомпаній було виставлено на продаж без будь-яких обмежень для покупців. Жодних пільг для “національного капіталу” не було. Єдина перевага, якою могли користуватися місцеві бізнесмени, – відсутність мовного бар’єру і можливість першими дізнатися про приватизацію того чи іншого об’єкта з газетних публікацій. Основними покупцями дрібних об’єктів стали місцеві компанії, великих – іноземні.

Після приватизації розпочались інвестиції. Сукупні прямі іноземні інвестиції в економіку Грузії у 2004 – 2009 рр. становили 6,5 млрд дол. За привабливістю для іноземних інвесторів і за обсягами отриманих зовнішніх інвестицій Грузія зрівнялася з новими членами ЄС. У розмірах грузинського бюджету кошти, отримані від приватизації та інвестицій, були дуже суттєвими і сягали від 10% до 30% від ВВП (за кожним показником), що перевищує подібні індекси у всіх країнах колишнього СРСР.

Складна система здобуття ліцензій і дозволів на ту або іншу діяльність була замінена принципом “єдиного вікна”. Перелік ліцензованих видів діяльності був скорочений на 85% – до 92 позицій, а дозволів – до 52. Для структур, які видають ліцензії та дозволи, ввели жорсткі часові обмеження на розгляд заявки (30 днів для видачі ліцензії, 20 днів для видачі дозволу). Якщо громадянин направив запит на здобуття ліцензії/дозволу в органи влади, але в законний термін відповіді не отримав, вважається, що ліцензія/дозвіл отриманий, тобто в Грузії діє так званий принцип “мовчазної згоди”. Було прийняте рішення про спрощення митних процедур, на 95% товарів митні тарифи скасовані.

Економічна дерегуляція в Грузії, окрім того, включає спрощення процедур реєстрації власності; реєстрації бізнесу і процедури закриття; процедур торговельного режиму; митних процедур та вимог безпеки в торгівлі й розміщенні ринків.

Протидія корупції має значний економічний ефект. Зокрема, надходження до державного бюджету за останні п’ять років зросли в чотири рази, попри те, що податкова база зменшилась приблизно у ті ж чотири рази. Зростання економіки в Грузії триває, навіть не зважаючи на сучасну світову кризу.

З приходом нової влади в їх країні, на відміну від України, не відбувся прихід бізнесу у велику політику. В уряді 2004 р. було лише дві людини з бізнес-досвідом, тому з їх погляду не можна говорити про входження бізнесу у владу та олігархічного впливу на державну політику.

Успіх у боротьбі з інституціоналізованою, масовою корупцією, корупцією у відносинах між громадянином та бюрократією відзначається фактично всім населенням країни. Тобто люди задоволені, що не потрібно платити хабарі під час вступу до вищого навчального закладу, під час отримання паспорту тощо. З іншого боку, в результаті антикорупційної боротьби тисячі звільнених чиновників різного рівня та ініціатори корупційних форм поведінки, які були бенефіціарами від корупції, готові виходити на мітинги і протестувати проти дій уряду з закидами, боцімто новий грузинський уряд є антигрузинським, тому що, як вони стверджують, підриває основи традиційних цінностей суспільства, коли родичі допомагають один одному у вирішенні певних питань.

Завдяки проведеному економічним реформ відбулося спрощення ліцензування, дозвільної системи; закладену систему корупції було знищено. Тому представникам бізнесу це було не вигідно і вони намагалися надалі захищати свої привілеї.

Проте філософія боротьби з корупцією в Грузії багато в чому не гармонізує з міжнародним консенсусом про антикорупційну політику. Міжнародний досвід вбачає розвиток взаємодії владних органів з інститутами громадянського суспільства в питаннях протидії корупції, яка б сприяла виробленню в суспільній свідомості нетерпимості до корупційних проявів. Виконання комплексу подібних системних заходів є одним із найважливіших завдань у здійсненні політики протидії корупції разом із реальним “опрозоренням влади”. Ця система виправдана там де, по-перше, корупція є винятком із правила і де, по-друге, всередині суспільства є низька толерантність до корупції. Але в Грузії корупція як ідея була визнана майже нормою у суспільстві, тому в грузинській ситуації, для того, щоб створити сучасну ліберальну державу потрібні були радикальні зміни у державній системі.

Уряд Грузії вважає, що постійно діючий контроль за діяльністю публічної влади призводить до системної недовіри до державної бюрократії, що ускладнює та знижує ефективність її роботи.

Щодо проблеми зі стійкістю досягнень у вибудовуванні антикорупційної політики, то тут є деякі ризики, адже може прийти нова політична сила та змінити досягнення державної системи на основі нових принципів, з іншого боку, сучасна влада сама може “зануритися” в корупцію. Тому Президент Грузії М. Саакашвілі ініціював та озвучив в парламенті у листопаді 2009 р. “Акт економічної свободи”, який передбачає узаконення вже здійснених економічних змін. Зокрема, збільшення податків або введення нових податків повинно відбуватися лише шляхом загальнонаціонального референдуму; витрати бюджету повинні становити не більше 30% від валового внутрішнього продукту, а весь борг – не більше 60% ВВП. Окрім того, в Акті економічної свободи передбачена заборона на збільшення кількості ліцензій і дозволів, на створення нових регуляторних органів. Це робить уряд Грузії впевненим, що створено прецедент державної влади Грузії без масової корупції.

У Грузії лідери нової формації також вирішили розпочати з законодавчої бази. Відмовившись від прийняття традиційного антимонопольного законодавства, грузинська влада прийняла Закон “Про вільну і конкурентну торгівлю”, який був спрямований передусім не так на унеможливлення монополізації різних сфер бізнесу, як на відмову від обмеження конкурентного середовища.

Повноваження державних органів були істотно скорочені, кількість контрольованих ними процесів зменшена, а самі вони поставлені в жорсткі рамки щодо планування своєї діяльності і за часом реагування на запити бізнесу і населення. Все це скоротило регулювання як ринку, так й інших сфер діяльності до мінімуму. Так, кількість ліцензій, які видаються держслужбовцями, та дозвільних процедур, контрольованих ними, скоротилася майже із тисячі до 140, а держстандарти були відмінені практично всі.

І донедавна одна з найбільш корумпованих республік колишнього СРСР, Грузія останніми роками, як наголошують міжнародні організації, здійснила революцію у боротьбі з корупцією. За даними останнього звіту Transparency International, в Україні лише 16% громадян заявили, що боротьба властей з корупцією принесла результати. У Грузії так вважають 78% населення [4].

99% громадян Грузії минулого року жодного разу не зіштовхувалися із вимоганням хабара. За цим результатом Грузія – перша в Європі. Громадяни Грузії зіштовхуються з корупцією рідше, аніж жителі країн ЄС, зазначено в дослідженні про стан корупції в країні, представленою в п’ятницю в Тбілісі, у презентації якого

взяли участь посол ЄС у Тбілісі Ф. Дімітров і заступник міністра юстиції Грузії Г. Вашадзе [5].

У дослідженні вказано, що 99% громадян Грузії минулого року жодного разу не зіштовхувалися з вимаганням хабара і по даному результату Грузія є першою в Європі. Дослідження проводили організації IBRD, IDEX, Міжнародна прозорість – Грузія і ЄС.

Отже, боротьба з корупцією має ґрунтуватися на розумінні конкретних проблем країни і враховувати стадію її політичного розвитку. Водночас, досвід засвідчує, що є універсальні для світової співдружності умови, без яких домогтися успіху в подоланні корупції фактично неможливо. По-перше – це політична воля уряду. Жодні законодавчі або адміністративні заходи не можуть бути ефективними, якщо немає політичної волі уряду. По-друге – це реальна, гарантована незалежність судової та слідчої систем країни. По-третє – це те, що правові реформи лише частково вирішують проблему. Щоб отримати результат, необхідно, аби реформи були поєднані з іншими формами боротьби з корупцією – економічними, фінансовими, соціальними та організаційними. І, зрештою, велику роль у протидії корупції відіграє громадськість, особливо об'єднання громадян, які сприяють виявленню порушень законодавства про боротьбу з корупцією особами, уповноваженими на виконання функцій держави [6, 7]. Постійна поінформованість громадськості є ключовим елементом. Обізнана громадська організація може бути найефективнішим рушієм будь-якої антикорупційної компанії. Це підтверджує досвід боротьби з корупцією в європейських державах.

Не всі заходи, впроваджені у Грузії, можна повторити в інших країнах із відмінними інституційними та політекономічними умови. Проте з досвіду Грузії можна винести багато корисних уроків, аби адаптувати та застосувати їх в інших країнах, які зіштовхуються з аналогічними викликами у боротьбі з корупцією, що може бути надзвичайно корисним і для України.

### Література

1. Стельмах О. Боротьба з корупцією: досвід Сінгапуру і Грузії [Електронний ресурс] / О. Стельмах. — Режим доступу : <http://ar25.org/article/borotba-z-korupciyeu-dosvid-singapuru-i-gruziyi.html>.

2. Прийнятність грузинського антикорупційного досвіду для України: дайжест круглого столу [Текст]. — К. : [б. в.], 2010. — 44 с.

3. Боротьба з корупцією у сфері державних послуг: Хроніка реформ у Грузії [Текст]. — Міжнародний банк реконструкції та розвитку. — Вашингтон : [б. в.], 2012. — 132 с.

4. Каневський Д. Антикорупційний досвід Грузії в допомогу Україні [Електронний ресурс] / Д. Каневський. — Режим доступу : <http://www.dw.de>.

5. Грузія обігнала країни ЄС в боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] : дослідження. — Режим доступу : [http://news.liga.net/ua/news/world/692885-gruz\\_ya\\_ob\\_gnala\\_kra\\_ni\\_vrosoyuzu\\_v\\_borotb\\_z\\_korupts\\_yu.htm](http://news.liga.net/ua/news/world/692885-gruz_ya_ob_gnala_kra_ni_vrosoyuzu_v_borotb_z_korupts_yu.htm).

6. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією / Б. В. Романюк // Науково-практичний журнал [Текст]. — 2009. — № 21. — С. 9—16.

7. Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции [Электронный ресурс] / И. В. Бочарников. — Режим доступа : [http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF\\_NEW20080\\_7061002/VSF](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF_NEW20080_7061002/VSF).

**V. Reshota**

**EXPERIENCE OF PUBLIC POLICY IN PREVENTION  
AND COUNTERACTION AGAINST CORRUPTION IN GEORGIA**

**The experience of public anti-corruption policy of Georgia is investigated. It is mentioned that serious progress in corruption combating were due to serious and system reforms by the government of Georgia.**

**Key words: corruption, preventing and combating corruption, Georgia, anti-corruption mechanisms, state anti-corruption policy.**