

9. Global Britain is leading the world as a force for good: article by Dominic Raab. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/global-britain-is-leading-the-world-as-a-force-for-good-article-by-dominic-raab>
10. Global Britain: UK Foreign Policy in the Era of Brexit. URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/events/special/2016-12-02-Boris-Johnson.pdf>
11. Gye H., Vaughan R., Waugh P. I'll never vote for Boris again': Why Johnson's reinvention as a war leader may not save him?. *News. Politics*. March 26, 2022. URL: [https://inews.co.uk/news/politics/ill-never-vote-for-boris-again-why-johnsons-reinvention-as-a-war-leader-may-not-save-him-1541048?ico=most\\_popular](https://inews.co.uk/news/politics/ill-never-vote-for-boris-again-why-johnsons-reinvention-as-a-war-leader-may-not-save-him-1541048?ico=most_popular)
12. Kassim H. The latest on the UK-EU negotiations. URL: <https://ukandeu.ac.uk/explainers/thelatest-on-the-uk-eu-negotiations/>
13. Nicholson K. What Does War In Ukraine Actually Mean For The UK? *Huffpost. Politics*. February 20, 2022. URL: [https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/russia-ukraine-crisis-uk-vladimir-putin\\_uk\\_620f8cb0e4b06212585bffe7](https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/russia-ukraine-crisis-uk-vladimir-putin_uk_620f8cb0e4b06212585bffe7)
14. The Idea of „Global Britain“. URL: [https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfa/ff/780/78005.htm#\\_idTextAnchor\\_011](https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfa/ff/780/78005.htm#_idTextAnchor_011)

УДК 327:328.185](479.22)(477)

## ЗНАЧЕННЯ ГРУЗИНСЬКОГО ДОСВІДУ АНТИКОРУПЦІЙНИХ РЕФОРМ ДЛЯ УКРАЇНИ

*І. М. Шурман, І. Ю. Чарських*

*Анотація.* Розглянуто питання, пов'язані зі створенням і функціонуванням інституцій з протидії корупції у Республіці Грузія. Проаналізовано реформи в Грузії, спрямовані на боротьбу з корупцією, серед яких слід назвати скорочення кількості державних службовців з одночасним підвищенням заробітної плати, особливо працівникам судової гілки влади. Відзначено особливості моделі боротьби з корупцією. Надано загальну характеристику антикорупційній політиці Грузії та проаналізовано відповідний позитивний досвід для України.

*Ключові слова:* корупція, реформи, системні зміни, корумпованість, зарубіжний досвід.

Корупція призводить до системних та глибоких втрат для суспільства та держав. Корупція як непередбачуваний фактор який перешкоджає інвестиціям, створює надмірні витрати для компанії та гальмує економічне зростання. Як наслідок, функції судів та місцевих органів виконавчої влади державного самоврядування вкрай неефективні, а довіра громадян до державних установ підринається. Адже саме корупція руйнівню впливає на імідж країни. Державна політика запобігання та протидії корупції в Україні потребує послідовних та системних заходів, що ґрунтуються на антикорупційному досвіді інших країн, зокрема Грузії, які за останні роки показали значний успіх у подоланні цієї проблеми.

Дослідження та виявлення причин корупції та досвід боротьби з нею в інших країнах дозволяють розробити та впровадити пакет заходів щодо запобігання та протидії корупції в Україні.

Доброчесність і незалежність суддів залишаються в числі головних проблем в сфері розвитку демократичного врядування та верховенства права в Грузії. Завдання досягнення вірного балансу між незалежністю і підзвітністю суддів є складною, і Грузія все ще намагається розв'язати цю проблему. Нова урядова коаліція, яка прийшла до влади в 2012 р. (коаліція «Грузинська мрія»), позначила реформи судової системи і системи кримінального правосуддя в якості одного зі своїх пріоритетних завдань. Протягом декількох років було завершено кілька хвиль реформ, і ще одна хвиля була розпочата [1].

У травні 2013 року перший етап інституційних реформ завершився прийняттям широкого кола законодавчих поправок, підтверджених Венеціанською комісією. На другому етапі реформи судової системи, який був завершений в серпні 2014 р. були враховані конституційні поправки, які ввели в дію принцип безстрокового призначення суддів. У нових поправках до Закону про загальні суди викладаються об'єктивні критерії атестації суддів, які призначаються на трирічний період, до їх можливого довічного

призначення, а також порядок атестації, включаючи право атестуються суддів оскаржити негативні результати атестації.

У 2015 був початий третій етап реформи. Згідно владі країни, новий набір законодавчих поправок вноситься з метою забезпечення більшою мірою внутрішньої незалежності окремих суддів і їх більш широкої участі в керівництві судами. Поправки, запропоновані Міністерством юстиції, включають в себе, в числі іншого, такі положення: будуть чітко сформульовані гарантії невтручання в судові рішення; судді будуть самі обирати голів своїх судів; голови судів більше не матимуть повноважень порушувати дисциплінарне провадження проти суддів; буде впроваджена електронна система автоматичного розподілу справ, щоб усунути будь-які сумніви щодо об'єктивності голови при прийнятті рішень про доручення справ окремим суддям; порядок переведення судді до іншого суду будуть строго регламентований (жоден суддя не може бути переведений до іншого суду без його згоди); критерії допустимості касаційних скарг у Верховному суді Грузії будуть змінені, і тепер скарга буде допустима, якщо, зокрема, оскаржуване рішення суперечить прецедентній практиці Європейського суду з прав людини; всі судові рішення будуть публікуватися на веб-сайті суду; і т. п.

31 травня 2016 р. коаліція «Громадянське суспільство за незалежне і прозоре правосуддя» виступила із заявою про затримку в прийнятті останніх поправок, що стосуються судової реформи. 25–27 травня на порядку денному пленарних засідань парламенту Грузії стояло питання про розгляд пакету законів під назвою «третьа хвиля судової реформи» в третьому читанні, проте його розгляд було в черговий раз відкладено. «Восьмимісячна затримка і обговорення змісту закону, які проходили за закритими дверима, завдали значної шкоди законодавчого процесу. Було також надано негативний вплив на зміст і якість пакету законів. Залишаються неясними причини, за якими було відкладено третє читання» [2].

Кримінальний Кодекс передбачав жорсткі покарання, включаючи тюремне ув'язнення терміном до 15 років (за тяжкі злочини), виправні роботи і штрафи. Разом з тим за основну форму активного хабарництва передбачено досить м'яке покарання – штраф або тюремне ув'язнення до 2 років; отже, термін позовної давності становить лише 2 роки, а цього недостатньо, враховуючи приховану природу корупції [3].

У сфері будівництва, що колись загрузла в корупції, запровадження нових регуляторних правил зменшило кількість дозволів, а також скоротило перелік типів будівель, для будівництва яких вони були потрібні (наприклад, були скасовані дозволи на будівництво будівель площею менше 100 кв. м). Були скасовані багато етапів узгодження дозволів на будівництво, які раніше проводилися в різних установах.

Створення нової професійної патрульної поліції, орієнтованої на надання послуг громадянам, вимагало великої кількості нових кадрів з новими професійними якостями і новим ставленням до роботи. Був потрібен масовий приплив нових кадрів. Для залучення найбільш талановитих фахівців, чистих корупцією, уряд найняв на службу значну кількість нових поліцейських з числа випускників університетів і юридичних факультетів, які мали скласти іспит. Нові співробітники проходили прискорену підготовку з метою освоєння основ поліцейської служби, внутрішніх правил та спілкування з громадянами [4].

На основі дослідження було визначено 10 факторів, які пояснюють успіх Грузії у подоланні корупції, а саме [5]:

- сильна політична воля;
- заздалегідь встановлена довіра;
- проведення фронтового наступу;
- підбір нових працівників;
- обмеження ролі держави;
- впровадження нестандартних підходів;
- тісна координація;
- адаптація міжнародного досвіду до місцевих умов;
- впровадження нових технологій та стратегічне використання засобів масової інформації.

## Основні зміни в процесі антикорупційної реформи правоохоронних органів у Грузії

Зміна	Стратегія змін
Скорочення штату	На початку кількість поліцейських значно скоротилася – у три рази. Люди практично повністю змінилися в ДАІ. Усі дублюючі функції передано іншим міністерствам та відомствам. Основними підгрупами грузинського МЕК за формою були патрульна служба та кримінальна поліція. Водночас патрульно-постова служба почала виконувати функції патрульної поліції та негайного реагування на дзвінки громадян до екстрених служб.
Нові кадри	Нові поліцейські в Грузії зовсім не були поліцейськими. Крім того, колишніх правоохоронців і навіть громадян з юридичною освітою спеціально не запрошували на місці звільнення. Ця точка зору пояснюється тим, що освічена людина швидко вивчає кожну роботу, але для тих, хто має амбіції і всюди шукає власної вигоди, – це корупціонер.
Рекламно інформаційна програма	Реформа правоохоронних органів супроводжувалася активними рекламними та інформаційними заходами, спрямованими на підвищення інтересу молоді до державної служби та створення позитивного іміджу правоохоронних органів. Інформаційна кампанія на підтримку реформ включала демонстрацію нової форми та спорядження для поліцейських, техніків та транспортних засобів, встановлення брошур та рекламних щитів на вулицях, навчання поліції у навчальних закладах тощо. З метою посилення мотивації молодих людей служити в системі Міністерства внутрішніх справ Грузії надається набір соціальних гарантій та пільг.
Підготовка та перепідготовка кадрів	Система спеціальної освіти була повністю перебудована. Поліцейська академія була відкрита на базі кількох шкіл Міністерства внутрішніх справ. Участь у спеціальному трейдері в цій академії стала передумовою для працевлаштування в поліції.
Логістика	Була чітко продумана матеріально-технічна база. Наприклад, поліцейські машини оснащені спеціальними інструментами, за допомогою яких можна перевірити будь-яку підозрілу машину або особу, що належить затриманому. У кабіні поліцейського автомобіля були встановлені камери, і всі розмови між екіпажем записуються. Однією з основних умов патрульної служби поліції є те, що її екіпаж не має права затримувати та допитувати людей поза камерою їхнього автомобіля, це можна зробити лише у певному секторі.
Встановлення гідної зарплати	Завдяки регулярному скороченню та оптимізації фінансових витрат зарплату працівникам міліції різних категорій зменшили з 15 до 40 разів. Наприклад, щомісячне забезпечення грошового забезпечення дільничного інспектора міліції становить від 400 до 500 доларів, а патруль поліції коштує 600 доларів. Прибув до США, начальник відділу, оперативний офіцер, слідчий – до 2 тис. Сполучені Штати Америки. Професія поліцейського стала однією з найпрестижніших у країні, а конкурс на заміщення вакантних посад для несвоєчасних служб коливається від 10 до 30 до 50 осіб.
Кардинальна реструктуризація органів влади	Кількість міністерств і відомств було значно зменшено, 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, тобто методи роботи держапарату покращилися. 95 % громадян Грузії, опитаних Міжнародним республіканським інститутом у лютому 2007 року, повідомили, що вони не давали хабарів для одержання послуг від співробітників державних служб протягом останніх 12 місяців.
Роз'яснювальна кампанія	Виявлялися не тільки факти злочину, а й велася роз'яснювальна робота серед населення про те, що «корупція – це погано»
Електронний документообіг	Усі грузинські документи ІЕС, особливо класифіковані документи, переведені в електронну форму. З іншого боку, спеціально розроблена програма розповсюджує документи для співробітників, щоб відстежувати хід виконання завдань.
Системність реформ	До початку складної форми роботи поліції одночасно формувалися прокуратура та судова система. Інакше, якби змінилася лише міліція, результату не було б.

Джерело: [6; 7].

З аналізу різних джерел можна сказати, що особливістю антикорупційної стратегії Грузії є те, що вона включала, серед іншого, широкі соціальні реформи, включаючи реорганізацію поліції, звільнення корумпованих чиновників у всіх сферах зв'язків з громадськістю, підвищення зарплат та навчання протягом усього життя. податки та збори, пов'язані з реєстрацією; Приватизація великих державних установ; Заохочення іноземних інвестицій; Реформа освіти, яка дозволила залучити до боротьби з корупцією молодих, розумних і талановитих людей, які згодом (після закінчення навчання) служили в різних державних органах, включаючи поліцію та суди.

Аналіз позитивного антикорупційного досвіду Грузії показує, що ключ до ефективної боротьби з цим явищем полягає у всебічному та систематичному характері антикорупційної політики, що розробляється та впроваджується на національному рівні. Незважаючи на те, що країна практично відмовилася від створення спеціалізованого антикорупційного агентства і надала відповідні повноваження Генеральному прокурору Грузії порівняно з іншими країнами Східної Європи та Центральної Азії, де такі інститути були створені, Грузія досягла більших результатів. Таким чином, ефективність антикорупційної політики може бути забезпечена не тільки шляхом створення нових спеціалізованих органів, таких як Національне антикорупційне управління в Україні, але також шляхом оптимізації та використання можливостей існуючих правоохоронних органів, включаючи прокуратуру, для ефективного боротьба з корупцією та її проявами.

Грузія проводить політику нульової толерантності щодо корумпованих людей. Це найголовніше, що має бути в Україні. З одного боку, саме діяльність правоохоронних органів швидко виявляє випадки корупції; з іншого боку, це реформа, а потім знову реформа.

Результати аналізу стану корупції в Грузії, ефективності антикорупційної політики в попередні періоди, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та боротьби з корупцією дали змогу сформулювати такі основні принципи боротьба з корупцією [8]:

1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація якої включає зокрема: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення дії неефективних повноважень з високим рівнем корупційного ризику; виключення випадків виконання повноважень тими самими органами влади, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

2) цифрове перетворення здійснення повноважень державними органами та органами місцевого самоврядування, прозорість та розкриття даних як основи для мінімізації ризиків корупції у їх діяльності;

3) створення більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних та юридичних осіб, на відміну від існуючої корупційної практики;

4) забезпечення необхідності юридичної відповідальності за корупцію та корупційні правопорушення, що створює додатковий стримуючий ефект для всіх юридичних осіб;

5) створення суспільної нетерпимості до корупції, створення культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Стратегія боротьби з корупцією, заснована на досвіді Грузії, має на меті досягти значного прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечити узгодженість та системність антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У цій антикорупційній стратегії корупція вважається ключовою перешкодою для стабільного економічного зростання та побудови ефективних та всеохоплюючих демократичних інститутів. Попередня антикорупційна стратегія була зосереджена на пріоритетах, пов'язаних зі створенням системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів) та розвитком системи антикорупційних органів для забезпечення ефективної імплементації цих інструментів. Водночас, завдяки впровадженню інших політичних документів, уряд обмежив можливості корупції в деяких секторах шляхом галузевих реформ.

Виходячи з грузинського досвіду, основними інструментами найефективніших методів боротьби з корупцією в Україні буде [9]:

1. Оптимізація основного персоналу. Кількість державних службовців має відповідати повноваженням конкретного органу виконавчої влади. Крім того, у посадових інструкціях державних службовців доцільно викласти загальні принципи їх кар'єрного зростання та встановити адміністративно -правові механізми використання резерву персоналу та ротації персоналу в єдиній системі державної служби.

2. Перегляд законодавчих актів щодо запобігання та протидії корупції. Необхідно розробити законодавство щодо вдосконалення дисциплінарної практики та антикорупційного режиму

3. Вміння обирати державного службовця. З метою зниження рівня необґрунтованого адміністративного розсуду щодо застосування адміністративного примусу слід створити правовий механізм, який не дозволить державному службовцю вибирати між застосуванням запобіжних заходів та адміністративних стягнень у разі виявлення адміністративного правопорушення. заходи організаційно -профілактичного характеру.[10]

4. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією. Використовуючи досвід інших країн у боротьбі з цим явищем, використовуючи свої антикорупційні програми в нашій країні.

5. Створення антикорупційних інституцій, уповноважених розслідувати та припинити цей акт.

6. Освіта щодо відкидання корупції в суспільстві.

7. Широка реформа державного управління, спрямована на зменшення розмірів державного апарату та підвищення його ефективності

Однак слід зазначити, що стратегічними пріоритетами є:

- 1) ефективна міжвідомча координація у боротьбі з корупцією;
- 2) запобігання корупції у державному секторі;
- 3) відкритість, доступ до публічної інформації та участь громадськості в антикорупційній діяльності;
- 4) антикорупційна освіта та публічна інформація;
- 5) запобігання корупції у правоохоронних органах, ефективне розкриття та судові переслідування злочинів, пов'язаних з корупцією;
- 6) запобігання корупції в судовій системі;
- 7) прозорість та зменшення ризиків корупції у державних фінансах та державних закупівлях;
- 8) запобігання митній та податковій корупції;
- 9) запобігання корупції у приватному секторі;
- 10) запобігання корупції в охороні здоров'я та соціальному забезпеченні;
- 11) запобігання політичній корупції

Тому боротьба з корупцією має ґрунтуватися на розумінні конкретних проблем країни та враховувати стадію її політичного розвитку. Водночас досвід показує, що для світового співтовариства існують універсальні умови, без яких перемогти корупцію практично неможливо. По -перше, це політична воля уряду. Жоден законодавчий чи адміністративний захід не може бути ефективним без політичної волі уряду. По-друге, це реальна, гарантована незалежність судової та слідчої системи країни. По-третє, для досягнення результатів реформи необхідно поєднувати з фінансовими, соціальними та організаційними змінами. Громадськість відіграє важливу роль у боротьбі з корупцією, зокрема об'єднання громадян, які допомагають визначити повноваження щодо виконання державних функцій. Постійна поінформованість громадськості є ключовим елементом. Відома громадська організація може бути найефективнішим рушієм будь-якої антикорупційної кампанії.

*Abstract.* Issues related to the establishment and functioning of anti-corruption institutions in the Republic of Georgia are considered. Georgia's anti-corruption reforms have been analyzed, including a reduction in the number of civil servants while raising salaries, especially for the judiciary. The peculiarity of the anti-corruption model is

noted. A general description of Georgia's anti-corruption policy is given and the relevant positive experience for Ukraine is analyzed.

*Keywords:* corruption, reforms, systemic changes, corruption, foreign experience.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Калмиков О. О., Сінченко Д. В., Сорока О. О., Хавронюк М. І. Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів / за заг. ред. М. І. Хавронюка. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 242 с.
2. О прокуратуре: Закон Грузии от 21 октября 2008 года № 382-П. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19090/6/ru/pdf>
3. О конфликте интересов и коррупции на публичной службе: Закон Грузии от 17 октября 1997 года № 982-Іс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/33550>
4. Офіційна сторінка Антикорупційної ради на інтернет-порталі Міністерства юстиції Грузії. URL: <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/224>
5. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг: Хроника реформ в Грузии. URL: [http://issuu.com/vitaliyshabunin/docs/georgia\\_book\\_russian/115?e=0](http://issuu.com/vitaliyshabunin/docs/georgia_book_russian/115?e=0)
6. Стельмах О. Борьба з корупцією: досвід Сінгапур і Грузії. URL: <http://ar25.org/article/borotba-z-korupciyeu-dosvidsingapuru-i-gruziyi.html>
7. Решота В. Досвід державної політики із запобігання та протидії корупції в Грузії. *Демократичне врядування* (електронне наукове фахове видання). 2013. № 11. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik11/fail/Reshota.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik11/fail/Reshota.pdf)
8. Заброда Д. Г. Загальна характеристика антикорупційної політики Грузії. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 108–115
9. Грузія обігнала країни ЄС в боротьбі з корупцією, – дослідження. URL: [http://news.liga.net/ua/news/world/692885gruz\\_ya\\_ob\\_gnala\\_kra\\_ni\\_vrosoyuzu\\_v\\_borotb\\_z\\_korupts\\_yu.htm](http://news.liga.net/ua/news/world/692885gruz_ya_ob_gnala_kra_ni_vrosoyuzu_v_borotb_z_korupts_yu.htm).
10. Дика О. С., Наумчук К. М. Соціальний аспект розвитку корупції в процесі розвитку державної антикорупційної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 22. С. 107–111.