



institute
of world
policy

Office 1,
32 B, Esplanadna Str., Kyiv,
Ukraine 01001
Tel. +38 044 374 03 11
e-mail: info@iwp.org.ua

Policy Brief

Institute of World Policy, 2015



Боротьба з корупцією не за грузинським сценарієм.

Чому шлях Грузії не може слугувати прикладом для України?*

Дарія Гайдай**

Разючі успіхи Грузії у викоріненні корупції в правоохоронних органах, на митниці, у сфері державних послуг загалом стали доказом того, що і в пострадянській країні, де корупція, здавалося б, уже стала частиною менталітету, можна радикально перебудувати систему відносин між державним чиновником та громадянином. Сьогодні Грузія займає 50-те місце з 175 в Індексі сприйняття корупції міжнародної організації Transparency International, а 77% грузинів вважають антикорупційну діяльність влади ефективною¹. Після перемоги Революції гідності українські високопосадовці заявили про намір перейняти грузинський досвід: одне з найбільш корумпованих українських міністерств – МОЗ – очолив Олександр Квіташвілі (екс-міністр охорони здоров'я Грузії), заступниками міністрів внутрішніх справ та юстиції стали відповідно Ека Згуладзе і Гія Гецадзе, екс-заступник головного прокурора Грузії Давид Сакварелідзе зайняв аналогічну посаду в Україні, а група грузинських експертів залучена до створення державних органів по боротьбі з корупцією. Однак насправді українська стратегія боротьби з корупцією суттєво відрізняється від грузинської.

* Аналітична записка була підготовлена за результатами робочого візиту до Грузії у рамках проекту «Україна: вихід із кризи через діалог», що реалізується Інститутом світової політики та Кавказьким домом за підтримки Посольства Великої Британії в Україні. Публікація записки стала можливою завдяки інституційній підтримці в межах «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» (МФВ) у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні (SIDA).

** Автор висловлює свою подяку Софії Черелі, експерту Асоціації молодих юристів (Грузія), за інформацію, поради та перегляд тексту.

¹ Transparency International. The Global Corruption Barometer. // Режим доступу: http://www.transparency.org/country#GEO_PublicOpinion

У цій записці розглянуто основні відмінності у підходах до антикорупційної політики Грузії за часів президентства Міхеїла Саакашвілі та України після зміни влади у лютому 2014 року. Наша мета – розвіяти враження, що Україна в боротьбі з корупцією слідує грузинській стратегії, пояснити, чому так відбувається, а також вказати на основні причини, які заважають українській владі досягати кращих результатів на антикорупційному фронті. При цьому ми далекі від того, щоб ідеалізувати грузинський досвід, пам'ятаючи про те, що ситуація в кожній країні унікальна, тому інструменти, які принесли результат в одній країні, не обов'язково спрацюють в іншій.

І через рік після подій Революції гідності Україна залишається однією з найбільш корумпованих держав Європи, хоча дієві кроки на антикорупційному напрямку є основними вимогами не лише українського суспільства, а й міжнародних кредиторів. Згідно з опитуванням, проведеним у березні 2014 року, 63% українців поставили боротьбу з корупцією на перше місце серед реформ, яких потребує країна². Однак опитування наприкінці року засвідчило, що українці так і не побачили жодних позитивних зрушень у цьому напрямку: майже 80% опитаних заявили, що рівень корупції в країні або зберігся на колишньому рівні, або навіть зріс³. Міжнародні експерти також не помітили суттєвих зрушень на шляху руйнування корупційних схем в Україні, притягнення корупціонерів до відповідальності та оновлення державного апарату. За підсумками 2014 року Україна посіла 142 місце з 175 позицій в Індексі сприйняття корупції⁴. Серед позитивних кроків слід згадати прийняття у жовтні 2014 року Верховною Радою низки антикорупційних законів, однак вступити у дію вони мали лише через півроку.

Як було у них і як у нас...

1. Створення спеціальних інституцій і питання незалежності

У Грузії досі не існує спеціального незалежного органу для боротьби з корупцією на найвищому рівні, як і окремого органу для формування та реалізації державної антикорупційної політики. Антикорупційна рада (АР), створена у 2008 році для координації та моніторингу антикорупційної діяльності, під жодне з цих визначень не підходить. Її структура, завдання та повноваження були визначені президентським указом, понад те президент Грузії одноосібно затверджував її членів⁵. У 2013 році з набуттям чинності змін до Конституції Грузії, покликаних збалансувати владу президента і уряду, право формувати склад Антикорупційної ради та контроль над її діяльністю перейшли від президента до уряду. Наразі членами АР є керівники урядових агентств та представники громадських і міжнародних організацій, а головою – міністр юстиції. Роль секретаріату Антикорупційної ради виконує аналітичний департамент Міністерства юстиції Грузії, де працюють всього 16 осіб, двоє з яких стажери⁶.

² Дослідження проведене Соціологічною групою «Рейтинг» на замовлення Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) 21-29 березня 2014. // Режим доступу: <http://ratinggroup.com.ua/ru/products/politic/data/entry/14087/>

³ Дослідження громадської думки, проведене з ініціативи ZN.UA Київським міжнародним інститутом соціології з 6 по 17 грудня 2014 року. // Режим доступу: <http://opros2014.zn.ua/>

⁴ Transparency International. The Global Corruption Barometer. // Режим доступу: <http://www.transparency.org/country#UKR>

⁵ Постанова Уряду # 390 від 30 грудня 2013 року.

⁶ Інформація з офіційної веб-сторінки Міністерства юстиції Грузії. // Режим доступу: <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/217>

БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ НЕ ЗА ГРУЗИНСЬКИМ СЦЕНАРІЄМ.

Чому шлях Грузії не може слугувати прикладом для України?

За своїми функціями грузинська Антикорупційна рада є певним аналогом українського Національного агентства з протидії корупції, створення якого передбачено в законі «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, однак останній має більш широкі повноваження. Так, Національне агентство повинно забезпечувати не тільки формування і моніторинг державної антикорупційної політики, а й її реалізацію (наприклад, агентство займатиметься перевіркою декларацій чиновників). Спеціального органу для виявлення та розслідування корупційних злочинів на вищому рівні, аналога українського Антикорупційного бюро, в Грузії немає. Розслідуванням подібних злочинів там займаються органи прокуратури.

Оскільки Антикорупційна рада Грузії не має окремої організаційної структури, проблематичним залишається питання її незалежності та незаангажованості. Будь-який член АР може бути відкликаний урядом у будь-який час. Крім того, суттєвою перешкодою ефективній роботі АР залишається відсутність фінансових і людських ресурсів, оскільки АР не має власного штату та бюджету. Представники громадянського суспільства Грузії та міжнародні організації неодноразово порушували питання про необхідність інституційної реформи⁷, проте ні минуле, ні теперішнє керівництво країни не бажає щось змінювати. Так, авторитетна в Грузії «Асоціація молодих юристів» (GYLA) виступає за перетворення АР в повноцінний орган, який би мав всі ресурси, необхідні для ефективного виконання покладених на нього обов'язків. Крім того, експерти виступають за залучення парламенту до процесу прийняття рішень у сфері боротьби з корупцією, зокрема, йдеться про затвердження парламентом Антикорупційної стратегії, плану дій, підзвітність АР парламенту.

Таким чином, можна констатувати, що в Грузії і досі діє механізм, у рамках якого всі важелі впливу на процес формування та імплементації державної антикорупційної політики зосереджені в руках представників виконавчої влади. Понад те за президентства Міхеїла Саакашвілі представники громадянського суспільства – незалежні експерти, правозахисники – були фактично виключені з процесу обговорення і прийняття рішень. Однак саме такого сценарію найбільше побоюються українські експерти, громадські активісти та частина народних депутатів, вважаючи запорукою ефективності діяльності Національного агентства з протидії корупції та Антикорупційного бюро їхню незалежність – фінансову і політичну. Складовою цього процесу стало обрання кандидатів на керівні посади у цих органах конкурсними комісіями, провідну роль в яких відіграють представники громадськості.

Відповідно до закону слідчі АБ будуть розслідувати злочини, скоєні особами, які займають високі державні посади, у тому числі народними депутатами, міністрами, суддями і т.д. Крім того, як оголосив Президент Петро Порошенко, одним з першочергових завдань АБ стане розслідування і повернення коштів, вкрадених режимом Януковича, і контроль над використанням фінансової допомоги ЄС⁸. У свою чергу Національне агентство з питань запобігання корупції відповідатиме за формування та реалізацію державної антикорупційної політики. До обов'язків Нацагентства належитиме розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання стратегії.

⁷ OECD Third Round Monitoring Report. Georgia. // Режим доступу: <http://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf>

⁸ Європейська правда. // Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2015/01/4/7029348/>

Здавалося б, Україна, яка планує створити окреме Антикорупційне бюро та Нацагентство, в ресурсному плані знаходиться у більш виграшному становищі, ніж була Грузія. Однак це тільки на перший погляд. Відсутність спеціальних органів не завадила успіхам Грузії на антикорупційному полі, оскільки для боротьби з корупцією були залучені всі державні структури. Кожен міністр індивідуально звітував про досягнення у викоріненні корупційних схем у його міністерстві. Іншими словами, грузинські чиновники не чекали на появу якихось спеціально уповноважених органів, які займатимуться виявленням та попередженням корупції у зоні їхньої відповідальності, в той час, як їхні українські колеги, схоже, розраховують саме на це.

2. Антикорупційна стратегія

У Грузії боротьба з корупцією мала хаотичний характер. Не розглядаючи корупцію як окрему специфічну проблему, грузинська влада довгий час не вважала за необхідне мати єдину антикорупційну політику. Очищення органів державної влади, поліції та судів від корупції презентувалось як частина і одночасно результат докорінного реформування цих органів через спрощення процедур і радикальне оновлення їх персонального складу. У той же час, Генеральна прокуратура Грузії порушила десятки резонансних справ щодо окремих корупціонерів.

Лише під тиском громадськості й міжнародних організацій, грузинська влада в 2005 році зробила перші кроки для формулюванні певного стратегічного бачення своєї антикорупційної діяльності. Президент Саакашвілі доручив робочій групі з представників міністерств і громадських організацій сформулювати Антикорупційну стратегію Грузії та план дій з її імплементації. Однак робота групи виявилася безрезультатною: представники міністерств не були зацікавлені в її роботі і просто ігнорували засідання⁹.

Врешті-решт Національна рада з безпеки і уряд самостійно підготували документ, а президент відразу ж його підписав – жодних публічних обговорень. На думку грузинських експертів, одним з головних недоліків затвердженого документа була відсутність превентивної складової антикорупційної політики. На відміну від пропозицій громадських організацій, в урядовому варіанті Стратегії було перераховано лише основні цілі боротьби з корупцією без ґрунтовного аналізу її причин. Отже, замість того, щоб попереджувати корупцію через виявлення її внутрішніх причин, увага влади була зосереджена виключно на її проявах.

У 2010 році представників громадськості залучили до процесу написання Стратегії та плану дій. Зокрема, грузинські громадські організації отримали можливість ознайомитися з чорновим варіантом документа і внести свої пропозиції. Однак, як і попередні Стратегії, документ не містив як положень щодо забезпечення участі громадськості в розробці, реалізації та оцінці антикорупційних реформ, так і ґрунтовного аналізу причин і видів корупції у пріоритетних секторах. Поспільність, з якою діяла грузинська влада у сфері боротьби з корупцією, неодноразово піддавалась критиці з боку експертів, які вимагали зробити цей процес більш прозорим та зрозумілим для громадськості.

⁹ Karosanidze T. National Anti-corruption Strategy and Action Plan: Elaboration and Implementation. — Tbilisi: U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2007.

БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ НЕ ЗА ГРУЗИНСЬКИМ СЦЕНАРІЄМ.

Чому шлях Грузії не може слугувати прикладом для України?

В Україні особливих проблем з формулюванням Антикорупційної стратегії не було. Українські й міжнародні експерти впродовж останніх років працювали над принципами і механізмами державної антикорупційної політики, тому українські законотворці мали у своєму розпорядженні значні напрацювання у цій сфері. Проголосувавши за нову Антикорупційну стратегію в жовтні 2014 року, народні депутати запевняли, що вона якісно відрізняється від своєї попередниці, зокрема, в ній передбачені індикатори успішності й механізми контролю.

Звісно, прийняття Стратегії є позитивним кроком, який надає боротьбі з корупцією системний характер. Але Стратегія є загальним політичним документом, а тому для її успішної реалізації необхідний детальний план дій з чіткими часовими рамками. «Антикорупційний» розділ коаліційної угоди і Програма дій уряду не можуть служити подібним планом, оскільки містять тільки перелік основних законів і змін до законів, які необхідно проголосувати. Відповідно до закону «Про запобігання корупції», Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством і затверджується Кабінетом Міністрів України. Таким чином до створення Оскільки коаліція приступила до створення Нацаргентства лише в другому кварталі 2015, то програма з'явиться в кращому випадку восени. Нагадаємо, в Грузії план дій розроблявся і затверджувався паралельно зі Стратегією.

Різниця між грузинською й українською владою у сфері боротьби з корупцією полягає в тому, що першій не вистачало інституційного базису, стратегічного бачення та комунікації з громадськістю, проте у неї було те, що прийнято називати «політичною волею» – бажання досягати видимих й швидких результатів. Подібний авторитаризм допоміг досягти відчутних результатів у відносно короткі терміни, однак розплатою стали зростання суспільного невдоволення і врешті-решт нищівний програш Національного руху Міхеїла Саакашвілі на парламентських виборах. У свою чергу, українська влада зосередила всю енергію на процесі створення та обговорення ефективного механізму боротьби з корупцією, замість того, щоб діяти. Подібні зволікання та нерішучість можуть привести українських політиків до такого ж фіналу, який був у їхній грузинських колег.

Різна соціально-політична реальність

Тепер розглянемо причини розбіжностей у підходах українських і грузинських борців з корупцією. Українські реформи проводяться за кардинально іншого соціального і політичного клімату, ніж грузинські. Боротьба з корупцією є однією з головних вимог українців до нового керівництва країни, однак її неодмінними рисами мають бути прозорість, відкритість та інклюзивність. На тлі різкого погіршення економічної ситуації в країні населення стає дедалі більш чутливим до фактів корупційних діянь, а відсутність резонансних справ проти колишніх і діючих посадовців викликає справжнє обурення у населення. Опитування КМІС в грудні 2014 року продемонструвало рівень цього незадоволення: більш ніж кожен третій громадянин України назвав розстріл найкращим способом боротьби з корупцією (як у Китаї)¹⁰.

Проте слід відзначити, що бажання українців якнайшвидше побачити за ґратами високопоставлених чиновників ризикує перетворити боротьбу з корупцією на популістську кампанію влади для отримання електоральних балів. Переслідування високопоставлених корупціоне-

¹⁰ Дослідження громадської думки, проведене з ініціативи ZN.UA Київським міжнародним інститутом соціології з 6 по 17 грудня. // Режим доступу: <http://opros2014.zn.ua/>

рів не повинно стати заміною радикального реформування та оновлення всього державного апарату. Важливий урок, який дає Україні грузинський досвід, полягає в тому, що викорінення корупції – це не просто покарання винних, це усунення умов, що сприяють корупційній діяльності. Наприклад, через введення електронних систем і мінімізацію безпосереднього контакту між громадянами і чиновниками.

Друге важливе розходження між Грузією і Україною – рівень довіри до влади. Вимоги українських експертів та активістів забезпечити гарантії політичної та фінансової незалежності Антикорупційного бюро, як і підтримка рядовими українцями призначення іноземців на вищі посади, – результат недовіри і розчарування у своїх політиках. Згідно з даними соціопитування, майже половина громадян України (45,8%) підтримує запрошення іноземних фахівців в український уряд¹¹. На сьогоднішній день ні президент, ні прем'єр не має того рівня довіри суспільства, тим більше в питаннях боротьби з корупцією, який дозволив би йому зосередити у своїх руках контроль над усім процесом, як це зробив свого часу Саакашвілі. З цим тісно пов'язана третя відмінність між Грузією і Україною – наявність в останньої потужного громадянського суспільства, яке має значні напрацювання у сфері протидії, запобігання і викриття корупції. Українська влада не може дозволити собі ігнорувати їхні пропозиції і обмежувати їх участь у процесі, як це робилося в Грузії.

Таким чином, у сучасних українських реаліях вимога до влади демонструвати більші прагнення у боротьбі з корупцією трансформується у вимогу передати керівництво процесом незалежним, чесним професіоналам, які будуть обрані відкрито, на конкурсній основі. Тобто, якщо в Грузії ефективність досягалася за рахунок безпосередньої участі вищого керівництва країни, швидкості прийняття та імплементації рішень (часто нехтуючи законом і процедурою), в Україні під ефективною антикорупційною політикою розуміють абсолютно протилежні речі.

Одним з головних докорів на адресу Міхеїла Саакашвілі, які сьогодні часто можна почути в Грузії, є те, що перемигши низову корупцію, він зберіг елітарну. Цей момент потребує роз'яснень, оскільки є надзвичайно чутливим для України. По-перше, елітарна корупція в Грузії за своїми масштабами і за змістом істотно відрізняється від української. Більшість звинувачень на адресу посадових осіб часів Саакашвілі стосується недостатнього рівня прозорості використання бюджетних коштів, резервних фондів та здійснення державних закупівель. Разом із тим, брак змагальності при тендерних торгах не обов'язково означав привласнення державних коштів чиновниками для особистих цілей. По-друге, ситуація в Грузії є зайвим нагадуванням, що боротьба з корупцією – це безперервний процес. Неможливо перемогти або викоренити корупцію, можливо, тільки створити систему, при якій взяти / дати хабар або вчинити махінації з державними коштами буде дуже важко, а покарання за подібні дії стане невідворотним.

¹¹ Дослідження громадської думки, проведене з ініціативи ZN.UA Київським міжнародним інститутом соціології з 6 по 17 грудня. // Режим доступу: <http://opros2014.zn.ua/>