

Дайджест круглого столу

**Прийнятність грузинського
антикорупційного досвіду
для України**

**19 квітня 2010
Київ**

19 квітня 2010 року Фонд Арсенія Яценюка «Відкрий Україну» провів у Києві круглий стіл «Прийнятність грузинського антикорупційного досвіду для України».

У заході взяли участь автори грузинських антикорупційних реформ: колишній державний міністр з координації реформ Грузії Каха Бендукідзе та головний радник з економічних питань Прем'єр-міністра Грузії Вахтанг Лежава.

За підсумками обговорення українські учасники визнали, що грузинський досвід у впровадженні механізмів боротьби з корупцією прийнятний для України і його варто переймати.

При цьому більшість учасників круглого столу погодилися із думкою, що це відбудеться лише за умови, коли українська влада проявить політичну волю і вибудує чітку систему боротьби з корупцією.

OpenUkraine

вул. Чапаєва 10, офіс 3
Київ 01030, Україна
т.: +380 (44) 235-5298
ф: +380 (44) 234-5380
<http://www.openukraine.org>

За підтримки:



<http://www.ned.org>

Зміст

| | |
|--|----|
| Програма круглого столу | 4 |
| Аналітичний документ | 5 |
| <i>Кобець Роман</i> | |
| Цитати | 14 |
| Україна на шляху до доброчесності | 18 |
| Деякі основні питання щодо національної антикорупційної стратегії України | 26 |
| <i>Бертран де Спевілля</i> | |
| Боротьба з корупцією. Історія (успіху) Грузії | 29 |
| <i>Вахтанґ Лежава</i> | |

Круглий стіл

«Прийнятність грузинського антикорупційного досвіду для України»

Програма

*«Наріжний камінь боротьби з корупцією:
чим менше регулювання, тим менше корупції.»*

Каха Бендুকідзе,
державний міністр Грузії з координації реформ (2004-2008рр.)

Київ, 19 квітня 2010 року

Перша сесія

«Досвід Грузії у впровадженні реформ - чіткі механізми подолання конкретних проблем»

- Концептуальний підхід до боротьби з корупцією в рамках загальної картини реформ
- Зменшення державного регулювання
- Менше і розумніше управління (скорочення державного апарату)
- Превентивні і каральні заходи
- Визначальні фактори успіху та основні перешкоди
- Роль громадських організацій та засобів масової інформації

Друга сесія

«Подолання корупції – чи прийнятний для України рецепт Грузії?»

- Які реформи необхідні Україні? Справжні та надумані проблеми
- Зменшення державного регулювання – ключове питання для розуміння явища корупції
- Зменшення державного апарату та інші важкі кроки. Що буде перешкоджати і як це врахувати?
- Що змусить владу бути відповідальною? Роль політичної волі у втіленні реформ
- Роль ЗМІ та громадських організацій

Аналітичний документ

Кобець Роман,
Політичний аналітик

Корупція продовжує лишатися однією із найгостріших проблем розвитку країн пост-соціалістичного простору. Вона призводить до системних та глибоких втрат як для суспільства, так і для держав. Корупція як непередбачуваний, непрогнозований 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.

Усі нові країни Східної Європи та Центральної Азії, що постали на руїнах колишнього соцтабору, оголосили боротьбу цьому явищу, розробляють та здійснюють свої програми з подолання та запобігання корупційним діям. На цьому шляху країни регіону досягли різного поступу. Ми спробуємо проаналізувати логіку підходу до антикорупційної політики двох держав – України та Грузії.

Україна:

За загальним визнанням проблема корупції є незрілою для нашої країни. Про повсюдний масштаб цього явища свідчать як самі громадяни України (86 % вважають корупцію «дуже поширеною» в Україні), так і «корупційні рейтинги» міжнародних організацій (за даними «Трансперенсі інтернешнл» за 2009 рік наша країна за рівнем корупції опустилася на 146 місце, з-посеред 180 країн світу й поділяє його із Росією, Камеруном, Еквадором, Кенією, Сьєрра-Леоне й Зімбабве).

В Україні суттєвого прогресу не відчувається ані у сфері боротьби з корупцією, ані у створенні належних умов для запобігання її виникненню. Про низьку ефективність боротьби з цим «всеосяжним» явищем свідчать наступні статистичні дані стосовно лише одного, однак дуже поширеного корупційного явища. За офіційними даними, у 2008 р. було зареєстровано 1910 випадків хабарництва (у 2007 р. – 2146). До судів спрямовано 1376 кримінальних справ про хабарництво, 23 справи закрито. Перед судами за звинуваченням у одержанні хабара постали 674 особи, з них виправдано – три особи. До реальних строків позбавлення волі засуджено лише 57 осіб, причому на строк від 5 до 10 років – шість, на строк понад 10 років – жодної. При цьому суди, при призначенні покарання хабарникам, зловживають застосуванням покарання нижчого від найнижчої межі, встановленої в санкції статті, або перехід до більш м'якого виду покарання (85 % випадків), а також звільнення від додаткових покарань, зокрема позбавлення права обіймати певні посади (у 53 % випадків). Конфіскація

майна застосовується лише до одного з восьми засуджених. Лише до 2 % засуджених застосовується позбавлення військового чи спеціального звання, рангів, чинів тощо. При цьому високопосадова корупція практично не переслідуються. Із числа державних службовців 1-2 категорій за 2008 р. притягнуто до адміністративної відповідальності три особи, у 2009 р. – дві. Переважним чином коло осіб, які притягуються до відповідальності, – посадовці сільського та районного рівня.

Не набагато кращі справи склалися й у сфері створення умов запобігання корупції. Тут загальноновизнаним підходом є спроба розглядати проблему корупції крізь призму концепції «належного врядування» і зусилля спрямовуються на усунення причин та умов, що призводять до вчинення корупційних діянь та злочинів у сфері діяльності державних службовців. Інакше кажучи, проблема запобігання корупційним правопорушенням пов'язується із реформою державної служби та спрямовується на встановлення бар'єрів проти можливого переслідування публічними службовцями своїх власних інтересів.

При цьому Україна намагається рухатися у руслі виконання взятих нею міжнародних зобов'язань, послуговуючись, насамперед, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції та Європейською Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією; Двадцятьма керівними принципами боротьби з корупцією (Резолюція 97 (24) Комітету міністрів Ради Європи від 6 листопада 1997 року), Планом дій по боротьбі із корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Росії, Таджикистану та України. На підставі цих документів, в останні роки, Україні були підготовлені та обговорювалися в експертному колі такі законопроекти:

- *«Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців»*
- *«Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів»*
- *«Про заходи державного фінансового контролю публічної служби»*
- *«Про засади запобігання та протидії корупції»*
- *«Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних діянь»*
- *«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»*

Три останні проекти законів України склали так званий «антикорупційний пакет», поданий Президентом до парламенту, та ухвалений Верховною Радою 11 червня 2009 року. Під час розробки, підготовки та ухвалення цих законопроектів, в експертному колі докладно дискутувалися широке коло проблем. Ось перелік головних із них:

- заборона для чиновників вищого рівня входити до складу органу управління чи наглядової ради прибуткового підприємства чи організації;
- запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб (види стягнень: штраф, заборона займатися певним видом діяльності, конфіскація майна, ліквідація юридичної особи);

- розширення переліку суб'єктів корупційних правопорушень. Включення до нього: Президента, суддів Конституційного Суду, професійних суддів, народних засідателів, присяжних, осіб які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, які тимчасово або уповноважено виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки;
- введення обмежень, які стосуються неправомірного використання службового становища (сприяння в укладанні контрактів, призначенню на посади, при затвердженні (погодженні) висновків);
- запровадження ефективної системи державного фінансового контролю за декларуванням доходів, майнового стану та витрат осіб, уповноважених на виконання функцій держави та їхніх близьких родичів;
- встановлення ліміту на подарунки;
- обов'язкове декларування, оприлюднення та перевірка позаслужбової діяльності, активів, істотних подарунків, матеріальних і нематеріальних вигод посадовців;
- заборона для державних службовців мати в безпосередньому підпорядкуванні або бути безпосередньо підпорядкованими близьким їм особам;
- надання громадянам та їхнім об'єднанням таких прав та функцій: безпосередньої участі у виявленні фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили, проведення інформаційних заходів, досліджень у сфері корупції;
- заборона державним установам відмовляти у наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції та основних напрямків їх діяльності;
- запровадження чіткого розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення;
- опрацювання механізмів усунення наслідків корупційних правопорушень: відшкодування шкоди, визнання незаконними актів та рішень, прийнятих внаслідок вчинення корупційних правопорушень;
- можливість конфіскувати доходи, які отримані злочинним шляхом, а також майна, набутого за такі доходи, або майна, у яке вони були повністю або частково конвертовані;
- регулювання подальшої трудової діяльності посадовця у приватному секторі;
- створення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Однак, навіть в інституційній сфері протидії корупції в Україні **залишаються невирішеними вкрай важливі проблеми:**

- неузгодженість та розбалансованість державної політики у сфері запобігання та боротьби з корупційними правопорушеннями. Відсутні дієві механізми координації та взаємодії органів виконавчої влади. Так, боротьбою з корупцією, згідно із чинним законодавством, займаються: Міністерство внутрішніх справ, Генеральна прокуратура, Державна податкова адміністрація, Служба безпеки України, Державна митна служба, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. А координацією цих урядових інституцій займаються: Генеральна прокуратура, Міжвідомча комісія РНБО з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією (створена Указом Президента 28.12.2005), Міжвідомча робоча група з питань протидії корупції (діяла з 17.04.2008 до 02.04.2010), нещодавно створений Національний антикорупційний комітет (консультативно-дорадчий орган при Президентові);
- не утворено органу, який мав би визначати зміст державної антикорупційної політики (нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, розробка нових стратегій та заходів з боротьби проти корупції), а не здійснював би правоохоронні функції. У ньому мали б бути представлені органи державної влади і громадськість. Зазначеному органу мав би бути наданий необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової функції. Створений 26 лютого 2010 року Указом Президента Національний антикорупційний комітет не цілком відповідає цим критеріям, адже це є орган при Президентові України і його статус визначено як консультативно-дорадчий;
- не утворено спеціального антикорупційного органу, до компетенції якого мали б відноситися досудове слідство у справах про корупцію та координація діяльності інших правоохоронних органів у цій галузі (як це передбачено Концепцією реформування кримінальної юстиції, затвердженої Указом Президента 8 квітня 2008 року);
- відсутній План заходів із реалізації національної антикорупційної стратегії (Уряд мав прийняти спеціальну Постанову);
- не передбачено законодавче унеможливлення ситуацій, коли робота посадовця залежить від зв'язків у тій чи іншій політичній партії;
- система адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення не переглянута належним чином, аби випадки корупції, головним чином, трактувалися як кримінальні правопорушення;
- не запроваджено єдиної процедури зведення, аналізу та поширення комплексної статистики щодо справ про корупцію, що розглядаються усіма правоохоронними органами, так само як і щодо інформації про результати таких справ.

Головними недоліками державної антикорупційної політики в Україні лишаються: декларативність більшості норм, низька виконавська дисципліна, неузгодженість та повільність дій органів влади. Неналежний рівень політичної волі (готовності до рішучих дій на тлі невдоволення впливових груп, чий інтереси постраждають внаслідок проведення антикорупційних заходів), схоже, став ознакою боротьби з корупцією по-українськи, про що переконливо свідчить висновок у Звіті про виконання Україною рекомендацій GRECO 2009 року: «Жоден із головних елементів очікуваних реформ ще не був матеріалізований у вигляді конституційних чи законодавчих змін».

Така зосередженість вітчизняних законодавців та експертів на проблемах реформування державної служби призводить до відсутності серйозної уваги до проведення галузевих реформ, без яких неможливо подолати корупцію в Україні: земельних відносин, системи оподаткування та адміністрування податків, експортно-імпортних операцій, приватизації, дозвільної та реєстраційної системи, системи правосуддя, державних закупівель, бюджетних асигнувань, держгарантій під кредити, процедури звільнення від оподаткування, рефінансування та рекапіталізації комерційних банків тощо.

Водночас, така інституційна спрямованість антикорупційних зусиль залишає без уваги засадничу проблему: **відсутність законодавчого регулювання адміністративного процесу й порядку прийняття і системи нагляду за дискреційними рішеннями**. Адже, корупція проявляється там і тоді, коли громадянин має контактувати з чиновником або суддею, коли він прямо, безпосередньо залежить від прийняття рішення тим, хто має право дозволити – не дозволити, дати – не дати. Тому вкрай важливим завданням має стати максимальне зменшення рівня суб'єктивізму у публічних процедурах, досягнення якомога більшого звуження дискреційних можливостей чиновництва.

Не менш важливою проблемою залишається завдання формування у суспільній думці «нульового рівня толерантності» до корупції. Нині в Україні 53 % громадян сприймають корупцію як прийнятний механізм, допоміжний інструмент для вирішення повсякденних проблем. Корупція сприймається як сервіс (дозволяє зекономити час, уникнути зайвих клопотів, гарантувати отримання належного тощо), який має свою ринкову ціну. Українське суспільство слабо усвідомлює середньо- та довгострокові наслідки корупційних діянь в масштабах всього суспільства. В цій справі неocenенну роль могли б відіграти ЗМІ та громадські організації. Тим більше, що 75 % населення України вважають журналістику, а 68 % - загалом ЗМІ, ефективними інструментами боротьби з корупцією.

Однак ані журналісти, ані громадські організації нині не відіграють подібної

ролі. Журналістам бракує незалежності від редакторів, а тим, в свою чергу, - від власників ЗМІ. Громадським організаціям бракує матеріальних ресурсів (на думку 77 % опитаних представників НУО), а їм разом заважає відсутність доступу до урядової інформації, належних знань та вмінь. Але – і це, мабуть, найголовніше – **громадські організації та представники ЗМІ не мають інституційної можливості впливати на зміст державної антикорупційної політики, брати участь в її розробці та реалізації**. Про це спеціально наголошувала Єврокомісія при підготовці звіту щодо виконання українською стороною Плану дій «Україна – ЄС», та у Плані дій боротьби з корупцією для Вірменії, Азербайджану, Грузії, Росії, Таджикистану та України, на 5-тій щорічній зустрічі Мережі по боротьбі з корупцією для країн з перехідною економікою.

Грузія:

Грузія, на відміну від України (з її перебільшеною увагою до проблем удосконалення державної служби), обрала іншу, більш радикальну стратегію протидії корупції – перегляд в бік гранично можливого зменшення ролі держави в регулюванні суспільних процесів. Вочевидь, головною метою цих заходів була необхідність докорінно покращити інвестиційний клімат в країні, досягти бурхливого розвитку приватного сектора. Логіка цього підходу передбачала скорочення державного апарату, максимальне роздержавлення власності, реформи податкової та митної систем, створення вільних економічних зон. Про успішність цієї політики свідчить високе 11 місце Грузії у рейтингу Світового банку «Doing business» за 2010, тоді як Україна посідає там 142 місце зі 180 країн світу.

Однак радикальна дерегуляція дала й вражаючий антикорупційний ефект. Це стало наслідком мінімізації контактів чиновника з громадянином. У той час як Україна все нижче опускалася в рейтингу «Трансперенсі інтернешнл», Грузія досягла того, що за чотири останні роки вона піднялася зі 124 місця на 67, і перебуває нині на рівні країн Євросоюзу.

Які ж саме реформи дозволили Грузії здійснити такий «антикорупційний прорив»? Насамперед, це – радикальне скорочення державного апарату: з 18 міністерств залишилось 13 (відбулося скорочення персоналу на 35 %), із 52 державних служб залишилось 34 (50 % скорочення персоналу). Прикладом реформи інституції влади стала ліквідація влітку 2004 року дорожньої поліції. Всі працівники (14 тис.) були звільнені. Замість двох структур – дорожньої поліції та дільничних поліцейських – була створена патрульна поліція. Нових співробітників набирали на конкурсній основі, серед них колишні працівники склали менше 10 %. Новим співробітникам збільшили зарплату, вона стала у 15-20 разів вища за зарплату до реформи і є вищою ніж деінде в державному апараті, та забезпечили гарним матеріальним оснащенням.

Нині рівень довіри до цієї структури складає 85 %. Реформа ДАІ виявилась для Грузії ключовою. Вона породила суспільну довіру до урядових реформ.

Засадничої зміни зазнала дозвільна та податкова системи Грузії. Для покращення умов ведення бізнесу були скасовані: ліцензійні і реєстраційні збори; державні мита; консульські, тендерні, виконавчі збори; збори з відстрочки обов'язкової військової служби; збори за користування природними ресурсами; збори за очистку житлової території; збори з дозволів на будівництво і перевезення тощо. Існує законодавча заборона на збільшення кількості ліцензій і дозволів та на створення нових регуляторних органів. Кількість державних ліцензій, які потрібно було отримати в Грузії для початку будь-якого виду економічної діяльності, зменшилася увосьмеро, кількість податків – з 22-х до 7. Нині податкова система Грузії складається з:

- податку на доходи фізичних осіб;
- податку на додану вартість;
- соціального податку;
- податку на прибуток підприємств;
- акцизів;
- майнового податку;
- податку на гральний бізнес.

Два останні складають власні джерела місцевих бюджетів. Стабільність податкового режиму гарантується тим, що ухвалення рішень про збільшення податкового навантаження за наявними податками чи запровадження нових вирішується виключно на загальнонаціональних референдумах.

Грузія в односторонньому порядку поетапно зменшила імпорتنі мита. 2006 року спектр мит звели до трьох можливих – 12 % (для товарів, які виробляються в Грузії), 5 % і 0 %. Також не існує квотування імпорту. Приєднання до системи технічних стандартів Організації економічної співпраці і розвитку відкрило доступ на внутрішній ринок Грузії всім товарам, які відповідають сертифікаційним вимогам Євросоюзу, а ліцензування та сертифікація товарів і послуг перестала бути обов'язковою та носить добровільний характер.

Грузія надала «зелене світло» для роздержавлення колишньої «загальнонародної» власності. Ще з 1996 року вільно продається земля сільськогосподарського призначення, а з 1998 року – жоден об'єкт держвласності не продається без земельної ділянки під ним. На землю сільськогосподарського призначення існує обмеження – іноземець не може її придбати, але має право взяти її в оренду. Не підлягають приватизації надра, водні ресурси, морський шельф, ліси, повітряний простір, заповідники, об'єкти, що мають культурно-історичну цінність, музеї, театри, архіви, держрезерв, у т. ч. дорогоцінних металів, лінії електропередач (окрім експортних і транзитних), наукові установи і ВНЗ (які фінансуються із держбюджету), пристані,

маяки, акваторія, залізниця, газопроводи, дороги, посадкові смуги (лише ті з цих об'єктів, які мають державне значення), майно силових структур, частоти, урядовий зв'язок, цвинтарі, водогони, життєво важливі медичні заклади (з особливого переліку), підприємства, які виробляють радіоактивні речовини. Решту майна держава або вже приватизувала, або планує зробити це найближчим часом. При цьому працівники компанії, яка приватизується, мають визначений законодавством зиск: у разі продажу 10 % державних акцій розподіляються між працівниками, а також пенсіонерами компанії і тими, хто звільнився з неї за рік до продажу.

До безумовних здобутків Грузії належить докорінна зміна суспільної толерантності до фактів корупції. Завдяки новинам на всіх телеканалах постійно висвітлюються факти затримання злодія в законі чи чиновника-хабарника. А все почалося 2005 року, коли в телеэфірі 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.

Вочевидь, вищеописані шляхи протидії корупції – «український»: створення нових регуляцій, обмежень, бар'єрів проти можливого переслідування публічними службовцями своїх власних інтересів, та «грузинський»: радикальна дерегуляція, звуження дискреційних рішень чиновництва – не є протилежними. Справжнього успіху можна досягти лише поєднуючи ці два підходи. Важливо, аби питання, як зробити це у найефективніший спосіб, було постійною темою відкритих дискусій політиків, експертів, журналістів та громадських організацій. Результатом подібних дискусій мають стати пошуки відповіді на засадничі питання, без яких годі й сподіватися на успіх антикорупційних зусиль:

- Яким чином можна змінити сприйняття корупції в суспільстві? Треба відходити від м'якої толерантності до корупції, тобто сприйняття її як ринкової плати за уникнення зайвих перешкод та отримання індивідуального сприяння. Необхідно досягти розуміння та запобігання наслідкам корупції – середньотривалим проблемам руйнації довіри до суспільних інститутів в масштабах всієї країни.
- Яку роль у цьому процесі мають відігравати громадські організації та ЗМІ?
- Які механізми можуть забезпечити реальну, а не показову участь громади у формуванні змісту та конкретних заходів державної антикорупційної політики?
- Як забезпечити дієвість норм антикорупційного законодавства?



В Україні відсутня реальна система боротьби з корупцією. На моє переконання, жодної реформи в країні не можна провести, якщо не буде вирішено базове питання – питання подолання корупції.

Єдиний шлях, який мною був запропонований - це створення Національного антикорупційного комітету як єдиного органу, який має належні повноваження, який має підслідність відповідно до кримінально-процесуального закону, та зміни до кримінального закону. Друге завдання – це робота з людьми. Для цього необхідно показати, що органи державної влади реально борються з корупцією, що вона переслідується за законом. За хабар несуть відповідальність дві сторони: та сторона, яка бере, і та сторона, яка дає. Третє завдання – зміна системи управління. Це три магістральні шляхи боротьби з корупцією, які повинні бути пріоритетом № 1 для держави, нового Уряду і нового Президента.



Арсеній Яценюк,
Народний депутат України,
лідер політичної партії «Фронт
Змін»



Каха Бендুকідзе,
Державний міністр Грузії
з координації реформ
(2004 - 2008)

Для того, щоб боротися з корупцією, потрібно бути готовим до того, що доведеться жертвувати політичними союзниками, доведеться жертвувати близькими друзями, людьми, які допомагали становленню цієї конкретної влади. Без цього боротьби з корупцією не буде. Як тільки виникає каста недоторканих, виникає прошарок людей, щодо яких жодних антикорупційних розслідувань бути не може, вважайте, що боротьба з корупцією на цьому закінчилася.

Боротьба з корупцією – це дуже небезпечна річ. Якщо брати боротьбу з корупцією по методології прозорості, то ускладнюється робота державної бюрократії. Велика ускладненість цих процедур виправдовується необхідністю прозорості, боротьбою проти корупції. Тому базування державної системи на принциповій системній недовірі до бюрократії дуже сильно знижує ефективність роботи державної бюрократії.



Гія Нодія,

Голова Кавказького інституту
миру, демократії і розвитку



Вахтанг' Лежава,

Головний радник з економічних
питань Прем'єр-міністра Грузії

Чи існує якийсь економічний сенс у боротьбі з корупцією? Подивіться на економічні індикатори Грузії за останні 5 років і порівняйте їх з попередніми роками. У середньому грузинська економіка зростала на близько 10 % перед кризою. Під час кризи, у 2008 році наша економіка, незважаючи на серпневу війну з Росією, все одно зросла на 2 %. Минулого року у нас внутрішній валовий продукт зменшився, але тільки на 4 %. Я думаю, це непоганий результат. Надходження до держбюджету зросли в 4 рази, незважаючи на те, що податкова база зменшилась, напевно, в ті самі 4 рази. Так що сенс є.

Максимум, що можливо зробити в процесі наведення порядку і політичної стабілізації, – це обмеження масштабів корупції, наведення певного ладу в судах, в управлінському апараті, в системі державного управління. Масштаби корупції можуть стати меншими. Але щоб досвід Грузії був застосований достатньо серйозно і масштабно, в цьому в мене є серйозний сумнів.



Володимир Фесенко,
Політичний аналітик, Голова правління
Центру прикладних досліджень «Пента»

На мою думку, є на сьогоднішній день тільки один шлях – це шлях люстрації, який дозволить прибрати бодай половину людей з органів державного управління, які були задіяні в корупції.



Олег Івченко,
Член Ради підприємців при Кабінеті Міністрів
України, голова Конгресу приватних роботодавців

Будь-яка реформа – це зміна статус-кво. Від неї завжди хтось програє, і він незадоволений. Страх, що мобілізація невдоволення призведе до посилення опозиції, до розвалу союзників, врешті-решт зупиняє будь-яку реформу.



Роман Кобець,
Політичний аналітик

На мою думку, деякі принципи боротьби з корупцією грузинської сторони можна перекласти на нашу дійсність. В першу чергу – це наявність політичної волі. Якщо такої немає, то розраховувати на якісь конкретні результати в боротьбі з корупцією, особливо у наших українських умовах, не можна. Це – готовність до ризику. Потрібно це робити системно.



Володимир Хоменко,
Радник політичної партії
«Фронт Змін»



Олена Смірнова,
Голова підрозділу
Міністерства юстиції, що
відповідає за розробку
антикорупційної політики

На сьогоднішній день існує указ Президента № 454 від 26 березня, яким створено Національний антикорупційний комітет. Перше засідання цього комітету планується 22 квітня. У нас дуже велика кількість законів, які регулюють діяльність органів державної влади, і кожен з цих законів окремо регулює, відмінно від інших, наприклад, питання прийому на службу, питання звільнення зі служби. З тим, щоб уникнути непорозуміння, треба привести ці закони у відповідність до вимог Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Крім того, там є така вимога, як розробити інші законопроекти, які би створили дійсно ефективний механізм запобігання і протидії корупції.

Україна на шляху до доброчесності

Завдання протидії корупції та запровадження комплексних заходів у цій сфері є надзвичайно актуальними для України, тому що до сьогодні не розроблено карту системних реформ, реалізація яких би суттєво вплинула на зміну суспільних відносин, а відтак би і зменшила інституційні чинники корупції.

Найбільш вагомими причинами проявів корупції в Україні є:

- непрозорість діяльності і неналежний рівень підзвітності органів державної влади;
- відсутність політичної волі щодо впровадження заходів запобігання та протидії корупції;
- неефективна участь у цій діяльності правоохоронних структур і органів національної безпеки держави;
- надзвичайна розгалуженість дозвільно-регуляторної системи;
- надмірний вплив окремих олігархічних груп на прийняття державних рішень і кадрові призначення;
- відсутність деталізованої законодавчої бази;
- недосконалість системи судоустрою;
- відсутність системності в роботі з виявлення корупції в органах державної влади;
- відсутність ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні та реалізації антикорупційної політики;
- терпиме ставлення суспільства до корупції і готовність обирати корупційні шляхи розв'язання проблем.

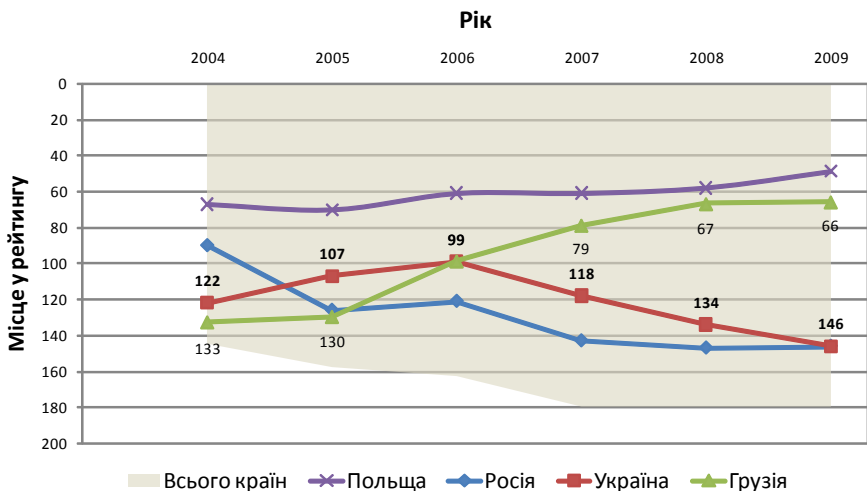
На негативні тенденції зростання корупційних проявів вказують і оцінки Міжнародної організації Transparency International (Табл. 1). Індекс сприйняття корупції в Україні у 2009 році становив 2,2 бали (за методологією цього дослідження, до держав з небезпечним рівнем доброчесності належать ті, в яких значення індексу менше, ніж 3). З таким результатом наша країна посіла 146 місце серед 180 держав світу, які брали участь в опитуванні.

Табл. 1

| | 2004 (145 країн) | 2005 (158 країн) | 2006 (163 країни) | 2007 (180 країн) | 2008 (180 країн) | 2009 (180 країн) |
|---|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Україна <i>індекс сприйняття корупції</i> | 122 2,2 | 107 2,6 | 99 2,8 | 118 2,7 | 134 2,5 | 146 2,2 |
| Грузія <i>індекс сприйняття корупції</i> | 133 2,0 | 130 2,3 | 99 2,8 | 79 3,4 | 67 3,9 | 66 4,1 |
| Польща <i>індекс сприйняття корупції</i> | 67 3,5 | 70 3,4 | 61 3,7 | 61 4,2 | 58 4,6 | 49 5,0 |
| Росія <i>індекс сприйняття корупції</i> | 90 2,8 | 126 2,4 | 121 2,5 | 143 2,3 | 147 2,1 | 146 2,2 |

Для порівняння: місце сусідів України в рейтингу Transparency International впродовж 2004-2009 рр.

Табл. 2



Очевидно, що розробка комплексних заходів протидії корупції є проблемою не лише України, а й інших країн. Відсутність системної антикорупційної політики держави на фоні зростання рівня корупції в Україні порушує питання аналізу досвіду, якій вже накопичений у світі, тим більше країнами пострадянського простору, в яких, як і в нашій країні, відбуваються процеси глибоких суспільно-політичних трансформацій.

Тому Фонд Арсенія Яценюка «Відкрий Україну» ініціював проведення круглого столу «Прийнятність грузинського антикорупційного досвіду для України» для обговорення компонентів політики протидії корупції у Грузії, яка за останні роки досягла вражаючих зрушень в цьому напрямку. Зокрема, у 2009 році у вищезгаданому рейтингу Грузія посіла 66 місце, у 2004 році – 133, а у 2006 році – Україна та Грузія поділили 99 місце.

Грузинський досвід

Під час роботи круглого столу грузинські доповідачі звернули увагу, що «Революція троянд» 2003 року дала можливість прийти до влади в країні прогресивній реформаторській еліті, яка спрямувала свої зусилля на модернізацію державної системи. Одним з головних її пріоритетів стало питання подолання корупції, тому що «буйна» корупція була частиною повсякденного життя країни. Було відзначено, що наявність **політичної волі у новій грузинській владі** є єдиною найважливішою умовою успішною антикорупційної політики. Одним із найбільш чітких та популярних наказів виборців під час революції була саме боротьба з корупцією. Готовність виконувати взяті на себе конкретні зобов'язання сприяла збереженню доволі високої підтримки населенням дій нової команди.

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.

Доповідачі з Грузії ознайомили учасників круглого столу з ключовими напрямками реформування країни, які відбулися за останні шість років. Так, одним із перших кроків було скасовано Державтоінспекцію, як одну з найбільш корумпованих структур та звільнено 15 тисяч 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. 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 року 81 % опитаних студентів вважали, що саме завдяки цій системі стала неможливою корупція в приймальному процесі до ВНЗ.

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 року, 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.

«Пост-трояндові» реформи зачепили практично всі аспекти економічної життєдіяльності країни. Найважливішу роль в лібералізації економіки зіграла **податкова реформа**. Із понад 20 податків, які існували до 2005 року, лишилося 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 з 20 % до 18 %.

Була запланована і почата стовідсоткова **приватизація** 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 в державних підприємствах. Тому, коли ці підприємства почали приватизувати, прийшло усвідомлення того факту, що в лобюванні цього питання вже немає сенсу.

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, крім 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 корупційним явищам, на думку грузинських доповідачів, 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 війну з Росією в серпні 2008 року та нинішню світову кризу.

Спікери з Грузії звернули увагу на те, що з приходом нової влади в їх країні, на відміну від України, **не відбувся прихід бізнесу у велику політику**. В уряді 2004 року було лише дві людини з бізнес-досвідом, тому з їх точки зору не можна говорити про входження бізнесу у владу та олігархічного впливу на державну політику.

Грузинські колеги зробили кілька зауважень з приводу **політичного та культурно-соціологічного контексту антикорупційних дій**, здійснених грузинським урядом. Як наголошувалось, з одного боку, 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.

Під час проведення круглого столу було зазначено, що грузинське бізнес-середовище не було союзником держави у боротьбі з корупцією. Наприклад, спрощення ліцензування, дозвоільної системи, де вже була закладена система певного рівня корупції, завдяки проведенню економічних реформ - була знищена. Тому представникам бізнесу це було невігідно і вони намагалися надалі захищати свої привілеї.

Було підкреслено, що 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, на думку грузинських учасників, 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.

Також було ідентифіковано ще декілька тенденцій соціальної та політичної ціни боротьби з корупцією. Була озвучена теза, що постійно діючий контроль за діяльністю публічної влади призводить до **системної недовіри до державної бюрократії**, що ускладнює та знижує ефективність її роботи. Відзначалося, що впровадження реформ вимагає концентрації влади і, відповідно, завжди є **небезпека тоталітарності**, в чому грузинську владу часто звинувачують.

Ще один момент, який викликає занепокоєння грузинських колег, пов'язаний зі **стійкістю досягнень** у вибудовуванні антикорупційної політики, тому що, з одного боку, може прийти нова політична сила та змінити досягнення державної системи на основі нових принципів, з іншого боку, сьогоднішня влада сама може «зануритися» в корупцію. Тому Президент Грузії Міхаїл Саакашвілі ініціював та озвучив в парламенті у листопаді 2009 року «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 складати не більше 30 % від валового внутрішнього продукту, а весь борг - не більше 60 % ВВП. Крім того, в Акті економічної свободи передбачена заборона на збільшення кількості ліцензій і дозволів, на створення нових регуляторних органів. Грузинські колеги одностайно переконані, що створено прецедент державної влади Грузії без масової корупції і сила цього прецеденту дуже важлива.

Українські реалії

Переважна більшість учасників круглого столу зійшлася на думці щодо прийнятності грузинського досвіду боротьби з корупцією для України. Вказувалося, що враховуючи специфіку культурних та історичних традицій грузинського суспільства, коли масштаби побутової корупції, і так званої «елітарної» корупції були не меншими, а в чомусь і більшими, ніж в Україні, мали місце схожі соціально-економічні проблеми, подібним було терпиме ставлення суспільства до проблем корупції, Грузія все ж спромоглася досягти позитивних результатів у впровадженні антикорупційної державної політики.

Але практично всі погодилися в тому, що в Україні бракує системи скоординованих дій щодо подолання корупції, які були би пов'язані з **політичною волею**. На думку

українських експертів, фактично в більшості представників влади відсутній інтерес до теми протидії корупції.

У цьому контексті деякі промовці звернули увагу, що ментальність і специфіка управлінських підходів у правлячої української політичної еліти відрізняється від грузинської, тому що сьогодні до влади прийшли бізнесмени, досвідчені бюрократи, причому доволі часто ще радянської школи, тобто люди, які вже мають досвід поєднання влади і бізнесу, державного управління і приватних бізнесових справ. Негативним наслідком існування *олігархії* є не лише лобіюванням інтересів бізнесменів у владі через прийняття «потрібних» їм законів з метою створення сприятливих умов для їхнього бізнесу, а й недоодержання державною казною величезних коштів.

Однією з відправних точок нової влади у протидії корупції міг би бути *пакет антикорупційних законів*, який був ухвалений ще у червні 2009 року. Втім, вступ у дію цих законів уже двічі переносили: від початку цього року на 1 квітня, а тепер – на 1 січня 2011 року. На думку українських експертів, антикорупційні закони були навмисно розроблені у такому вигляді, щоб їх ніколи не прийняв парламент. Так, положення цих проектів законів були настільки суперечливими, що науково-експертне управління надало близько 300 зауважень. Було підкреслено, що до того часу Міністерство юстиції жодного разу не надавало законопроект, на який треба було давати стільки зауважень. Крім того, було сказано про необхідність аналізу наслідків прийняття цих законів, зокрема щодо заборони державним службовцям займатися викладацькою діяльністю в робочий час. На думку експерта, якщо не буде можливості діючим держслужбовцям викладати для діючих держслужбовців, то втратить свою фаховість Інститут підвищення кваліфікації вищих державних службовців і Академія державного управління при Головердержслужбі.

Було відзначено, що на сьогоднішній день існує Указ Президента № 454 від 26 березня 2010 року, яким створено *Національний антикорупційний комітет*, з метою поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері, здійснення реальних кроків для повернення довіри громадян до влади тощо. Крім того, було наголошено, що зараз в Україні існує велика кількість законів, які регулюють діяльність органів державної влади, але їх необхідно привести у відповідність до вимог закону «Про засади запобігання і протидії корупції», щоб правове поле боротьби з корупцією було максимально системним.

Політична влада, яка вирішила проводити радикальні реформи, як це було зроблено в Грузії, завжди має бути готовою до мобілізації груп невдоволених, що посилює опозицію ї, врешті-решт, може зупинити будь-яку реформу.

Ще однією можливою антикорупційною ініціативою в Україні названо шлях **люстрації**, який дозволить змінити принаймні половину чиновників різного рівня, які були задіяні в корупції. На підтвердження цієї тези було озвучено, що саме люстрація відбувалася в Грузії якраз під час проведення антикорупційної політики, але не з прийняттям відповідного закону, а шляхом практичних дій під час радикального реформування державної системи.

Корупція сьогодні є інструментом вирішення потреб населення, адже не лише інституції влади є учасниками корупційних діянь, - учасниками цих діянь є й громадяни, які абсолютно свідомо використовують такий метод, як хабар для розв'язання своїх проблем. І роблять вони це через те, що не хочуть вступати у взаємодію зі структурами влади на всіх її рівнях. Саме тому були висловлені міркування, що політична воля політиків може бути лише тоді, коли є **політична вимога суспільства** протидіяти корупції, коли в суспільній свідомості буде вироблена нетерпимість до корупційних проявів.

Було зазначено, що подолати корупцію неможливо, але протидіяти їй, якщо влада в цьому зацікавлена, - можна і потрібно, щоб знизити її рівень та блокувати неабияке поширення, яке ми сьогодні фіксуємо й спостерігаємо у нашому суспільстві.

Складовими будь-якої реформи, в тому числі направленої на протидію корупції, на думку Ежі Регульського, засновника Фондації розвитку місцевої демократії (FRDL), мають бути:

1. Наявність політичної волі вищого керівництва держави
2. Наявність компетентних урядових та неурядових експертів
3. Наявність команди, яка спроможна це зробити по вертикалі
4. Громадська підтримка

Учасники круглого столу звернули увагу, що для того, аби поліпшити спроможність України протидіяти корупції необхідно об'єднати ці чотири компоненти разом. Тому вироблення подібного алгоритму є першочерговим завданням для нашої країни.

Деякі основні питання щодо національної антикорупційної стратегії України

Бертран де Спевілл

*Радник Міждисциплінарної групи Ради Європи з боротьби з корупцією
18 квітня 2010*

1. Українську Національну Антикорупційну стратегію (НАКС) слід спростити, уточнити і раціоналізувати.

2. НАКС повинна мати на меті подолання корупції, а не реформування державного управління.

Національна антикорупційна стратегія не повинна ховатися за заходами гарної реформи управління. Державне управління і боротьба з корупцією концептуально відрізняються: управління стосується керування процесами; а боротьба з корупцією стосується дотримання певних суспільних цінностей, викладених у антикорупційних законах і Кримінальному кодексі України. Важливо розрізняти ці два поняття, інакше виникає переконання, що корупцію можна подолати реформою системи управління. Це неможливо з тієї простої причини, що всі спроби реформ в галузі управління підриваються корупцією і не можуть прижитися. Реформа державного управління, безсумнівно, суттєва для України, як і для кожної країни. Немає ніяких сумнівів, що не менш важливим є відстоювання суспільних цінностей, які говорять, що хабарництво є неправильним.

Реформа управління та боротьба з корупцією повинні здійснюватися паралельно, але їх ніколи не слід змішувати або об'єднувати. Як наслідок, зусилля України по боротьбі з корупцією повинні йти окремо від реформи управління, щоб не відволікатись від самої реформи. Велика частина положень, які містяться в існуючій НАКС, є реформою системи управління.

Існує реальний ризик того, що через їх включення до національної антикорупційної стратегії, не менш необхідні заходи боротьби з корупцією втратять своє значення під покровом реформи системи управління. Вкрай важливо, аби боротьба з корупцією була зосереджена виключно на проблемі й не відволікалася на більш широкі реформи, якими б необхідними вони не були. Положення щодо реформи державного управління мають бути вилучені з проекту антикорупційної стратегії і бути предметом окремого стратегічного документа, який би стосувався реформи управління.

3. НАКС повинна застосовуватися по всій країні і у кожному секторі, а не тільки в державному секторі.

4. НАКС має складатися з трьох елементів, які зараз повсюдно визнаються як найважливіші, а саме: спонукання, профілактика, просвіта й підтримка громадськості.

5. Здійснення цих трьох елементів повинна координувати єдина установа.

Україна повинна спиратися на попередні досягнення. Єдиною установою, яка повинна нести відповідальність за управління здійсненням НАКС, має бути Урядова Агенція з Антикорупційної Політики (УААП).

6. Ця єдина установа (УААП) серед своїх правоохоронних функцій повинна мати лише функції розслідування; переслідування та судовий розгляд мають здійснюватися прокуратурою і судом.

7. Політика розслідувань УААП має вирішальне значення для успіху. Політика має вимагати від УААП розслідування кожного звинувачення у вчиненні корупційних діянь, яке тільки може бути розслідуване.

Причини такої політики наступні:

а) Те, що здається другорядним, досить часто призводить до розв'язання набагато більш серйозних справ.

б) Для громадянина, який зважився на скаргу, це питання буде мати важливе значення. Якщо скаргу відхилять, як неважливу, він навряд чи коли-небудь звернеться ще раз, можливо, навіть маючи важливу інформацію. Щоб одержати підтримку спільноти, до будь-якої другорядної скарги слід ставитися серйозно.

в) Відбір, які повідомлення розслідувати, а які ігнорувати, дає привід для підозр, що мав місце неналежний вплив на ухвалення цих рішень, або, що є ще гіршим, щодо корупції в слідчому підрозділі.

г) Ігнорування окремих скарг створює враження, що до деяких випадків корупції можна ставитися толерантно, а це вже свідчитиме про застосування подвійних стандартів.

е) Широко розповсюджена дрібна корупція завдає серйозної шкоди для добробуту країни. Крім того, одне невелике корупційне діяння може мати катастрофічні наслідки; на думку спадають приклади з області безпеки або охорони здоров'я.

8. Три елементи НАКС (спонукання, профілактика, просвіта й підтримка громадськості) є однаково важливими. Вони мають впроваджуватися спільно, одночасно і скоординовано. Вони взаємозалежні й успіх будь-якого з них посилює два інших.

Звідси випливає, що спирання лише на один з цих елементів призведе до невдачі. Профілактика є усуненням можливостей для корупційних дій у системах та процедурах. Покладаючись на профілактику саму по собі, не можна досягнути успіху, ще менше слід покладатися тільки на один із засобів профілактики, а саме на дерегуляцію.



Боротьба з корупцією Історія (успіху) Грузії Досвід Грузії у боротьбі з корупцією: прийнятність для України

Вахтанг Лежава,

Головний радник з економічних питань Прем'єр-міністра Грузії

Мені дуже шкода, що ми не змогли приїхати до Києва у силу деяких причин, на які ми не можемо впливати, але ми висловлюємо подяку Фонду Арсенія Яценюка «Відкрий Україну», який організує цю важливу подію. І я дійсно шкодую, що ми не з вами в Києві, але, у будь-якому випадку, я думаю, що з використанням цієї технології ми це можемо зробити це цікавою і успішною історією.

Таким чином, я думаю, ми можемо стверджувати, що останні 5 або 6 років боротьби з корупцією в Грузії так чи інакше були успішною історією. Я все ще ставлю це слово «успіх» на титульній сторінці в дужках, тому що це досить хитке поняття, тому що ще дуже багато потрібно зробити, і багато що досі не виконано. Якщо ви поглянете на сторінку 1, я думаю, це пояснить те, що я прагну зробити, і особливо те, чого я не прагну робити. Отже, я не збираюся говорити вам, що наша місія колись буде завершена, тому що якщо ми поглянемо на відомий афоризм Рональда Рейгана, який сказав, що свобода є не більш ніж за одне покоління від вимирання, і трохи його переінакшимо щодо корупції, ми можемо сказати, що якщо ми досягнемо деякого успіху – це буде лише тимчасово, якщо ми не будемо продовжувати боротися, тому що він не має незворотного характеру. Це, я думаю, дуже важливо. Друга частина даної презентації стосується прогресу і засвоєних уроків, але вона не має на меті ані вчити, ані проповідувати, ані переконувати будь-кого; я думаю це більше стосується спільного використання нашого скромного досвіду друзями і колегами. Моя презентація буде більше сконцентрованою на запобіганні, а не на репресіях та каральних заходах, оскільки я думаю, що здійснення каральних заходів можливе лише якщо, як зазначив пан Бендукідзе, засоби (області) втручання досить обмежені, оскільки ресурси завжди обмежені, і краще їх використати у сферах, де ризик корупції найвищий. І, звичайно ж, ця презентація спрямована на те, щоб викликати обговорення, а не робити висновки.

1. Про що ця презентація?

- Не віряться, що місія (взагалі) здійсненна

Вислів Рональда Рейгана:

Свобода ніколи не буває більше, ніж за одне покоління від вимирання. Ми не передаємо її нашим дітям з кровотоком. За неї треба боротися, захищати і передавати їм, щоб робили те ж саме, або одного дня ми будемо витратити наші похилі літа розповідаючи нашим дітям, і дітям наших дітей, що колись було, як у Сполучених Штатах, де люди вільні.

- Мова йде про прогрес і засвоєні уроки
- Ми не прагнемо ані вчити, ані проповідувати, ані переконувати
- Презентація більше стосується профілактики, ніж репресій, але ніяк не применшення останніх
- Презентація має на меті стимулювання обговорення

Далі, щоб продовжити розповідь, на сторінці 2 я спробував коротко викласти, якою була ситуація до Революції Троянд у Грузії, і я думаю, вона не відрізнялася від більшості пострадянських країн, тож корупція була широко поширеною і була реальною частиною повсякденного життя громадян, це було просто звичайним способом ведення бізнесу. Насправді, корупція була інституціалізованою, тобто була частиною бюрократичних процедур, частиною ухвалення рішень, частиною виділення ресурсів тощо. І, найголовніше і найважче, я думаю, було те, що вона сприймалася як частина культури. Було багато дискусій щодо того, чи це грузинська культура, так би мовити, сприятлива для сприйняття корупції, чи це радянська культура, але все одно в основному зрозуміло, що корупція є частиною культури, і, як і з будь-якою частини культури, з нею важко боротися. Грузинів вважали найбільш досвідченими в корупції, я думаю, що це також є частиною сприйняття, і терпимість до корупції також була дуже високою, тож **твердженням було «Як може бути інакше?»**

2. До революції троянд (2004)

Фактично:

- Процвітаюча корупція була частиною повсякденного життя
- Спосіб «робити бізнес» за допомогою корупційних процедур був звичним
- «Інституціалізована» корупція
- Суб'єктивно:
 - частина (радянської?) культури
 - грузини найдосвідченіші у пост-радянському просторі
 - дуже висока толерантність – «Чи може бути інакше?»

Якщо ми звернемо увагу на сьогоднішню Грузію – це викладено на 3 сторінці, і я думаю, на даний момент ми бачимо, що інституціалізованої корупції більше немає. Випадки корупції трапляються, корупційні практики може й існують, але є лише поодинокі випадки, а не дійсно система. І я думаю, що особливо важливим є наше найбільше досягнення, якщо ми взагалі можемо претендувати на якесь, – що змінилося сприйняття, корупція більше не сприймається як щось природне, як частина культури. Коли ми говоримо сьогодні про корупцію, ми говоримо головним чином про корупцію не пов'язану з хабарництвом, яка більше стосується впливу, можливо, деякі інші види – назвемо це «м'якою корупцією». І найважливіше, що я хочу донести, полягає в тому, що сприйняття таких практик, терпимість до корупції є дуже низькими; тож зараз сприйняття «Як може бути інакше?» змінилося на «Як таке взагалі може бути?».

3. Сьогодні (минуло 6 років)

Фактично:

- Більше немає системної/«інституціолізованої» корупції
- Є лише окремі випадки
- Суб'єктивно:
 - Щось неприродне та непристойне
 - Не практична, а «міфічна» - проблема не-хабарництва
 - Дуже низька терпимість – «Як це може бути?»

Отже, я думаю, що це багато чого змінює, але, я думаю, найголовніше, що це дозволило, викладено на сторінці 4. Заголовок звучить як «Політична воля». Як уже згадувалось, це було одним з найбільш важливих, найбільш виокремлених і чітких народних мандатів під час Революції Троянд, і якщо влада сьогодні має дуже високу народну підтримку після 6 років, я думаю, що це в першу чергу через здатність виконати взятую на себе цю конкретну обіцянку. Я думаю, в боротьбі з корупцією одне має бути вирішальним, і це як віра – або ти в це віриш, або ні; так що, це неможливо робити частково, як неможливо бути частково вагітною. І, на мою думку, найважливіше повідомлення – я думаю, що в цьому нема нічого особливого і нічого дійсно виняткового – це те, що для досягнення успіху треба мати дуже консолідовану та чітку політичну волю.

4. Політична воля

- Боротьба з корупцією була одним з найбільш важливих, найбільш виокремлених і чітких **народних мандатів під час Революції троянд**
- ... і, оскільки влада зберігає дуже високу підтримку населення в першу чергу і значною мірою за рахунок **здатності виконувати взятую на себе цю конкретну обіцянку**
- Коли дехто говорить, що влада Грузії вибірково бореться з корупцією – я кажу: **не можна бути частково вагітною** - або так, або ні
- **Наявність справжньої політичної волі є єдиною найважливішою умовою. Її не можна імпортувати і/або розвинути.**

Це як віра, вона або є, або її немає

Вимірювання змін

Наступна частина моєї презентації стосується кількісної оцінки змін, і найважливіше, це – як ці зміни можуть бути виміряні. Я визнаю, що багато рейтингів та інших показників не є ідеальними – їм іноді не вистачає можливості охопити все, або описати все, але все ж вони є єдиною можливістю це виміряти. Тож, якщо подивитися на Індекс сприйняття корупції Transparency International, який

вважається одним із самих відомих, Грузія в 2004 році займала 131 місце, будучи у другій сотні, з ІСК 2,0. Я звів у таблицю показники деяких інших окремих країн для порівняння, і у даному прикладі Грузія була найгіршою. Якщо ви поглянете на 2009, Грузія на даний час займає 66 позицію. Маю сказати, що кількість країн, досліджених в ході обстеження, тим часом збільшилася, і наш ІСК дорівнює 4,1. Таким чином рейтинг Грузії навіть трохи кращий, ніж у деяких країн ЄС, і, звичайно, набагато кращий, ніж у країн СНД. Отже, я думаю, якщо розглядати це як прогрес, досягнутий окремою країною, немає іншого прецеденту, коли країна змогла підвищити майже вдвічі ІСК за 5 років, і стрибнула у рейтингу зі 131-ї позиції на 66-ту. Я визнаю, що таке порівняння є дещо штучним, але все ж це єдина можливість порівняти і виміряти це явище.

6. Вимірювання змін: позиція Грузії у рейтингах Transparency International у 2004-2009 рр.

| 2004 | | 2009 | | | |
|------|----------------|----------|-----|----------------|------------|
| 33 | Estonia | 5.5 | 27 | Estonia | 6.6 |
| 37 | Italy | 5.2 | 56 | Latvia | 4.5 |
| 47 | Greece | 4.3 | 63 | Italy | 4.3 |
| 51 | Bulgaria | 4.1 | 66 | Croatia | 4.1 |
| 54 | Latvia | 4 | 66 | Georgia | 4.1 |
| 65 | Croatia | 3.5 | 71 | Greece | 3.8 |
| 85 | Romania | 2.9 | 71 | Bulgaria | 3.8 |
| 89 | Russia | 2.8 | 71 | Romania | 3.8 |
| 96 | Macedonia | 2.7 | 71 | Macedonia | 3.8 |
| 120 | Ukraine | 2.2 | 146 | Russia | 2.2 |
| 131 | Georgia | 2 | 146 | Ukraine | 2.2 |

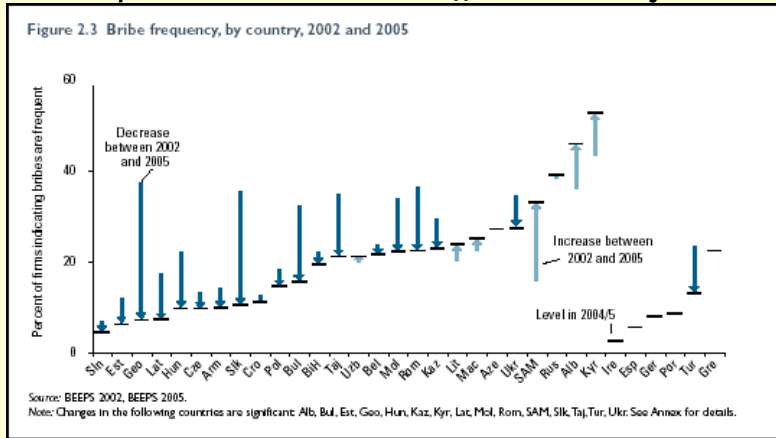
Як показано на слайді 7, згідно із корупційним барометром, проведеним (знову ж таки) Transparency International минулого року, Грузія набрала 3,1 бала, і була десятою з кращих серед 69 обстежених країн. На запитання: «Чи давали Ви хабара протягом останніх 12 місяців?», Грузія набрала лише 2 %, а це означає, що тільки 2 % опитаних заявили, що вони змушені були давати якогось хабара протягом останніх 12 місяців. Тож, для порівняння, в середньому по ЄС рівень склав 5 %, і лише 6 країн мали більш низький відсоток. 57 % респондентів вважають, що боротьба Грузії з корупцією була ефективною. Але, дійсно озираючись на ці роки, я вважаю, прорив було зроблено вже 2005 року.

7. Вимірювання змін: корупційний барометр ТІ - 2009

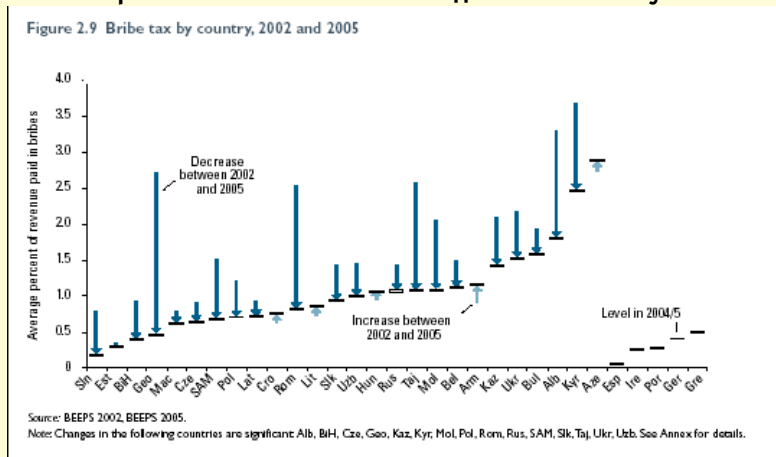
- Грузія набрала 3,1 бала, 10-та з 69 країн.
- «Чи давали Ви хабара за останні 12 місяців?»
Грузія набрала лише 2 % в порівнянні з 5 % в середньому в ЄС. Тільки 6 країн ЄС мають більш низький відсоток.
- 57 % респондентів вважають, що Грузія ефективно бореться з корупцією

І якщо поглянути на слайд 8, на якому зображені дослідження Світового банку і ЄБРР, дослідження бізнес-підприємств – графік показує, що вже в 2005 році, порівняно з 2002, у Грузії справді відбулося вражаюче зниження частоти випадків хабарництва. Якщо ви поглянете на наступний слайд, такий же дуже істотний прогрес зображений стосовно корупції в податковій системі в різних країнах. Тому я думаю, це більш-менш показує прогрес, але наступний розділ моєї презентації описує те, що ми зробили.

8. Вимірювання змін: ВЕЕПС 2005 від Світового Банку та ЄБРР



9. Вимірювання змін: ВЕЕПС 2005 від Світового Банку та ЄБРР



Що зробила Грузія

Але я почну цю частину своєї презентації тим, що скажу вам, чого насправді ми не робили, це сторінка 11. Так, загальноновизнані судження і прописні істини закликали б нас здійснити аналіз ситуації, виявити проблеми та описати їх, розробити стратегію боротьби з корупцією, а потім розробити план дій і перетворити стратегію на реальні дії, створити спеціалізований орган з боротьби з корупцією, потім провести кампанію з інформування громадськості, а потім розробити потенціал та навчальні програми для тих, хто бере участь у зусиллях по боротьбі з корупцією, а також почати консультації із зацікавленими сторонами. Я думаю, що це звучить знайомо аудиторії – я також можу додати ще декілька пунктів, які зазвичай впроваджуються у країнах, яким радять це зробити. Ви також можете оцінити, скільки часу може знадобитися для проходження всіх цих етапів і наскільки ефективними вони можуть бути... Насправді, наші дії були спрямовані не на це. Звичайно, ми зробили все це відповідно до рекомендацій міжнародних організацій, або інших спільнот, зовнішніх чи внутрішніх, але наші дії були спрямовані не зовсім на це.

11. Чого ми не робили

- «Загальноновизнані погляди», «прописні істини» та зарубіжні консультанти запропонували б продовжувати в академічній манері:
 - (а) аналіз ситуації,
 - (б) описання проблеми,
 - (в) розроблення стратегії,
 - (г) формування плану дій,
 - (д) створення спеціального антикорупційного органу,
 - (е) проведення кампанії з інформування громадськості,
 - (є) розробка потенціалу та навчальних програм,
 - (ж) початок консультацій із зацікавленими сторонами і т.д.
- Це звучить знайомо, правда?
- Скільки часу це займе?

Фактично, ми робили/робимо все це, але в якості допоміжних заходів

Наступний слайд. На сторінці 12 я спробував узагальнити деякі принципи, які, наскільки мені відомо, є найбільш важливими для боротьби з корупцією. Перше – я думаю, що цей підхід повинен бути інтегрований в усі зусилля; друге, те, що я називаю «два підходи у боротьбі з корупцією», коли ви дійсно намагаєтесь, в першу чергу, боротися з корупцією, та інший – і я думаю, також, більш важливий – орієнтуватися на різні цілі, коли боротьба з корупцією є частиною історії, або реформи; змінити ставлення і намагатися досягнути результатів із залученням менших ресурсів, а також спробувати створити нові механізми і нові системи, які будуть діяти для суспільного блага, які будуть спрямовані на зменшення державного втручання в економіку і в повсякденне життя громадян, і діяти сміливо.

12. Що ми робили.

- Принцип 1: «Усі повинні» – вертикальний, а не горизонтальний підхід
- Принцип 2: «Два підходи у боротьбі з корупцією»
- Принцип 3: «Менше означає більше»
- Принцип 4: «Не буває корумпованої порядності» і «Новий зміст потребує нової форми»
- Принцип 5: «Менше державного – менше корупції»
- Принцип 6: «Будь амбітним – дій сміливо»

Отже, перший принцип на сторінці 13. Я думаю, дуже визначним було те, що ми намагалися залучити антикорупційний компонент до всіх наших реформ, коли б ми не намагалися щось розробити чи обговорити, ми завжди продовжували боротися, прямо або побічно, щоб нові досягнення і нові домовленості були дуже стійкі до корупції. І я думаю, що це один з найважливіших принципів, тому що коли ви починаєте проектувати щось нове, завжди є спокуса створити систему, яка дуже красиво виглядає на папері, на сторінці або в документі, але її не часто перевіряють на опір корупції.

13. Що ми робили.

Принцип 1: «Усі повинні» – вертикальний, а не горизонтальний підхід

- ВСІ реформи та ініціативи уряду ПОВИННІ мати антикорупційний компонент, і перевірятися, чи вони сприяють/не сприяють корупції
- ... на противагу підходу, що МАЄ бути антикорупційна стратегія, яка повинна охоплювати ВСІ сфери

Другий принцип, який викладено на сторінці 14, містить, як я вже говорив, два підходи. Я думаю, ми більше використовували «Підхід позитивної мети». Наприклад, взяти хоча б той же приклад, про який згадував пан Бендукідзе, скажімо, видачу паспортів або посвідчень особи. Йшлося не про те, щоб викоринити корупцію в системі видачі паспортів та посвідчень, а про те, щоб зробити процес отримання документів легким, і як саме це можливо зробити. А зниження рівня корупції було побічним ефектом цього. Врешті-решт, ми отримали систему, коли ви можете отримати документи дуже легко, і в той же час це означає, що корупції немає, а якщо і є, то дуже, дуже обмежена.

14. Що ми робили.

Принцип 2: «Два підходи у боротьбі з корупцією»

- Підхід позитивної мети:

Якщо головною метою реформи є не боротьба з корупцією, а, наприклад, підвищення ефективності сектора. І ліквідація корупції є одним із результатів реформи.

Корупція є симптомом, а боротьба з симптомом не може вилікувати саму хворобу

- Підхід негативної мети:

У разі використання підходу негативної мети, основним питанням є «Як викоринити корупцію в цьому секторі?» і конкретні кроки вживаються задля цієї мети

Іноді обидва підходи можуть бути поєднані, щоб підвищити ефективність антикорупційних дії

Наступний принцип полягає в тому, що я називаю «Менше означає більше», коли під час проектування нових систем завжди є етап, коли ви намагаєтеся оцінити ресурси, і, серед іншого, людські ресурси, які вам потрібні для роботи системи. Таким чином, завжди є спокуса про всяк випадок сказати: «ОК», якщо потрібно, я не знаю, 100 осіб, а ви не впевнені в цьому – тоді «ОК», хай буде 100 осіб. Таким чином, ми намагалися (поставимо ще раз в лапках), мати «на 1 менше» - тому що була, я не знаю, певна ідеологія, і все ще існує, я думаю, справжня недовіра до бюрократії. І ми намагалися мати настільки менше бюрократів, фізично, наскільки це можливо. І, як кажуть, зробити це якомога очевиднішим. Тому я пропоную, і я думаю, що це може бути застосованим у будь-якій країні, експеримент: створити установу з найсмійнішою назвою, яку можна уявити, нехай працює протягом 3 років, а потім повернемося щоб закрити її. Ви зіткнетеся з жорсткими протестами, що без цієї установи все завалиться і, зокрема, що люди, які працюють в цій установі, є найбільш досвідченими і підходящими, тож мають залишитися на посадах. Таким чином, ми намагалися скоротити кількість бюрократів до мінімуму, щоб було навіть менше, ніж пропонувалося від початку.

15. Що ми робили.

Принцип 3: «Менше означає більше»

- Був вибір: чи ризикнути тим, що буде на одного бюрократа **менше** для виконання цього завдання, чи мати на одного **більше**
- Справжня недовіра до бюрократії: чиновники досконало «створюють робочі місця»

***Експеримент:* створити орган із найсмійнішою назвою, яку можна уявити, призначити керівників, хай працюють, повернутися до цього питання за три роки щоб закрити цю установу – і ви почуєте дуже «переконливі» і апокаліптичні теорії, як багато речей підуть неправильно без цієї організації і саме цих її керівників**

Таким чином, наступна сторінка: «Не буває корумпованої порядності» і «новий зміст потребує нової форми». Ми багато інвестували у гідні умови праці у наших міністерствах та установах, підвищили оклади у 10-20 разів, а в окремих випадках навіть більше. І, звичайно ж, у поєднанні з цим, ми переслідували всіх, хто підозрювався в корупції. Наприклад, у мене в моїй практиці був випадок, коли мій колега з сусіднього офісу був заарештований. Я не знав про це, і дізнався з новин. Ось як це насправді працює, і це було однією зі складових успішної боротьби з корупцією. А іноді ми чуємо в Грузії й в інших країнах думку, яку дехто висловлює, що до деяких корупційних практик можна ставитись толерантно. Я вважаю, що такі речі неприпустимі, і якщо виникає підозра корупції – іншого шляху немає, ні досвід, ні інституційна пам'ять не можуть перешкодити судовому переслідуванню цієї людини. Ми насправді позбулися «старої когорти», такого узагальненого явища більше не існує. Звичайно, в Адміністрації, Уряді є люди різного віку, але більше немає сприйняття, що є «стара когорта», яка може бути застрахована від будь-яких звинувачень у корупції.

16. Що ми робили.

Принцип 4: «Не буває корумпованої порядності» і «Новий зміст потребує нової форми»

- Інвестиції в гідні умови праці і конкурентоспроможну (порівняно з приватним сектором) зарплату. Платня збільшилася в 10-20 разів
- **При підозрі у корумпованості - переслідування, переслідування, і ще раз переслідування...**
- Немає «цінного» досвіду, якщо це корупційний досвід. Вибір був на користь некорумпованих, майже недосвідчених (іноді дуже) молодих спеціалістів
- Це працює в Грузії. «Старої когорти», як загального явища, більше не існує

Наступний принцип «Менше державного – менше корупції», на сторінці 17. Ми радикально позбулися багатьох непотрібних функцій держави та державної власності. Іноді багато з них розглядаються як основні засоби, я не знаю, основні активи, але нічого поганого не сталося, а навпаки сталося багато хорошого, і зараз є набагато менше підґрунтя для корупції в Грузії, ніж це було 5 років тому.

17. Що ми робили.

Принцип 5: «Менше державного - менше корупції»

- Ми позбулися багатьох непотрібних державі функцій і державної власності. Іноді багато з яких (функцій та власності) розцінювались як «суттєві» і/або «основні»
- Ми зробили це – і нічого поганого не сталося, натомість відбулося багато гарного

Наступний принцип «Будь амбітним – дій сміливо», який викладено на сторінці 18. Іноді виникає спокуса почати з малих справ, щоб знайти місця, де, здається, легко досягнути успіху. Але, на відміну від такого підходу, ми почали з тих областей, де це було найскладніше, ми спробували зламати хребет «звіру корупції». І коли ми досягли успіху в цих складних областях, всі раптом повірили, що це можливо скрізь. Я думаю, це дуже важливо. Щоб довести цей та інші принципи, ми витратимо ще 5 хвилин, щоб продемонструвати вам кілька прикладів, і найбільш визначним з них, я думаю, було те, як Державтоінспекція була перетворена на патрульну поліцію.

18. Що ми робили.

Принцип 6: «Будь амбітним - дій сміливо»

- Ми намагалися завдати удару корупції в областях, де це було «неймовірним». Ми утрималися від починання з «дрібного» і «пілотних проєктів» з «гарантованим» успіхом
- Ми почали з важких речей і зламали хребет «звіру корупції», і раптом всі стали розуміти, що все інше теж здійсненне

Історії

ДАІ в Грузії, як і переважно скрізь у пострадянських країнах, була корумпованою, не займалась наданням послуг громадянам, не забезпечувала безпеку та охорону на дорозі, а в основному збирала хабарі. Влітку 2004 року за одну ніч у Грузії було звільнено всіх 15000 «даїшників». Я думаю, кількість була такою, – можливо, я трохи помилився – і протягом досить тривалого часу Грузія була без ДАІ взагалі. Це було, я думаю, протягом півтора місяців. Я можу вам сказати, що нічого дуже поганого не сталося в порівнянні з періодом, коли «даїшники» були на вулицях. Що ж ми маємо зараз? У нас є патрульна поліція, є нульовий рівень сприйняття корупції. Саме патрульна поліція має найвищу народну довіру серед державних установ Грузії. Це стало можливим завдяки набору абсолютно нового персоналу, підвищенню якості підготовки, кращому обладнанню, і дуже активній кампанії з формування інформаційної обізнаності ДАІ і широкої громадськості. Отже, я думаю, що це не пряма ознака, але для мене особисто, це показник, що патрульна поліція Грузії досі не має прізвиська; так у всіх країнах, для поліцейських, патрульної поліції, дорожньої поліції завжди є прізвиська, а тут усі прізвиська зникли, і ніякі негативні прізвиська для них досі не використовуються, і я думаю, це дійсно демонструє ставлення суспільства до поліції.

19. Історія 1 - Державтоінспекція проти Патрульної Поліції

- Державтоінспекція, як і скрізь, була найбільш (очевидно) корумпованою установою
- У 2004 році 15 тисяч «дашників» були одночасно звільнені. Деякий час Грузія жила без них
- Набір персоналу крок за кроком – із більш високою заробітною платою, з кращим оснащенням, краще підготовленого
- Нульове сприйняття корупції
- Психологічна революція: цивільна установа з найвищим рівнем довіри (набагато вищим, ніж до НУО, ЗМІ і т.д.).
- Негативне прізвисько «собаки» зникло; їх називають просто «патруль».

Друга сторінка описує другий приклад, на слайді 20, – Національні вступні іспити. Вступні іспити до університетів були однією з найбільш корумпованих областей в грузинській реальності, і не лише у пострадянській, але і в радянській дійсності. І це було дуже, дуже, як кажуть, фізіологічно важко уявити, як це може працювати без корупції. Ми вивели Національні вступні іспити з університетів, ми централізували їх і зробили універсальними для всіх випускників; протягом одного року від повністю корумпованої системи, ми перейшли до системи, яка має дуже високий рівень довіри, і, за даними Transparency International, вже у 2005 році 81 % відсоток потенційних студентів і 77 % батьків довіряли системі. Таким чином, слід просто сказати вам, що все відбулося протягом одного року. Зараз, я думаю, цього року ми проводимо вже п'яту кампанію Національних вступних іспитів. Опитування підтверджують, що ми близькі, дуже близькі до нульового рівня сприйняття корупції в системі Національних вступних іспитів.

20. Історія 2 - Національні вступні іспити до ВНЗ:

Молоді люди можуть, нарешті, бути впевненими, що їхнього таланту достатньо, щоб забезпечити своє майбутнє

- Колишні вступні іспити на базі шкіл були ліквідовані шляхом введення конкурентного національного тестування
- Система фінансування освіти була реорганізована

Системи ваучерів і рівного доступу до бюджетних коштів для всіх випускників шкіл, незалежно від того, громадської чи приватної школи

За даними опитування Transparency International, уже в липні 2005 року:

81 % опитаних студентів зазначили, що іспити викориняють корупцію в приймальному процесі

77 % опитаних батьків вважають, що тестування покінчать з корупцією в системі прийому до університетів

Третій приклад – це реформування державного сектора. Ми фізично скоротили області потенційної корупції – ми скоротили число міністерств з 18 до 13, пізніше ми додали ще одне міністерство, отже тепер ми маємо 14. Ми скоротили кількість державних службовців майже на 50 %. Це дало можливість, як я і говорив у попередньому слайді, збільшити в кілька разів заробітну плату тих, хто вперше вступив на державну службу або продовжує працювати на державній службі, і ми спробували розділити області повноважень державних службовців, цивільних службовців майже в усіх областях. Так, незалежне дослідження Міжнародного Республіканського Інституту за 2007 рік – я намагаюся показати вам міжнародні дослідження, тож це не думка Уряду Грузії, а результат незалежного дослідження, отже, 95 % опитаних громадян Грузії заявили, що вони не платили хабара протягом останніх 12 місяців. Це дослідження є регулярним, і цей показник навіть збільшився, і тепер є в межах між 2 % і 3 %, отже, тільки 2 % або 3 % громадян Грузії кажуть, що вони заплатили хабара за останні 12 місяців.

21. Історія 3 - Реформа Державної Служби

Скорочення можливостей для корупції:

- Кількість міністерств і відомств була значно зменшена: (18 міністерств ➔ 14 міністерств)
- Кількість зайнятих у державному секторі скоротилася на 50 %
- Заробітна платня державних службовців збільшилася в 15 разів, усі вигоди було переведено у грошовий вимір та було залучено молодих мотивованих фахівців
- Чіткі інструкції для розділення повноважень
- Стимування і противага

95 % громадян Грузії, опитаних Міжнародним Республіканським Інститутом у лютому 2007 року повідомили, що вони не давали хабарів для отримання послуг державної служби протягом останніх 12 місяців. Наступні регулярні дослідження показують низький відсоток (2-3 %)

Наступний розділ, приклад 4, на сторінці 22, стосується дерегуляції економіки, про що пан Бендукідзе також згадував.

22. Історія 4 – Дерегуляція економіки

- Спрощення податкового регулювання
- Спрощення ліцензування та дозвільної системи
- Спрощення процедур реєстрації власності
- Спрощення реєстрації бізнесу і процедури закриття
- Спрощення процедур торговельного режиму
- Спрощення митних процедур
- Спрощення вимог безпеки в торгівлі та розміщенні ринків

На сторінці 23 ви бачите, що ми зробили з податковою системою в Грузії. Ми почали з 28 податків і зменшили їх кількість до 6, а в таблиці ви можете побачити, як також зменшились і ставки. Так, кожного року ми спрощували або зменшували кількість податків, і все ще діють програми на найближчі три роки, які передбачають подальше скорочення або спрощення податків. І, думаю, незважаючи на економічну кризу, ми зможемо дотриматися нашої обіцянки.

23. Історія 4 – Податкове Регулювання

| | '04A | '05A | '06A | '07A | '08A | '09A | '10F | '11F | '12F | '13F |
|---|--------|----------|----------|----------|---------------------------------|-----------------------------|------|------|------|------|
| Кількість податків | 21 | 7 | 7 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| ПДВ | 20% | 20% | 18% | 18% | 18% | 18% | 18% | 18% | 18% | 18% |
| Податок на дохід фізичних осіб | 12-20% | 12% flat | 12% flat | 12% flat | Social Tax + Income Tax 32% 25% | Social Tax + Income Tax 20% | 20% | 18% | 15% | 15% |
| Соціальний податок | 33% | 20% | 20% | 20% | - | - | - | - | - | - |
| Податок на прибуток підприємств | 20% | 20% | 20% | 20% | 15% | 15% | 15% | 15% | 15% | 15% |
| Прибутковий податок з дивідендів та відсотків | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 5% | 5% | 3% | 0% | 0% |

| | 2003 | 2008 | Зростання |
|-------------------------------------|-------|--------|-----------|
| Номінальний ВВП (млн. ларі) | 8,564 | 19,075 | 223% |
| ВВП на душу населення (ларі) | 1,972 | 4,353 | 221% |
| Загальні доходи бюджету (млн. ларі) | 1,368 | 5854 | 428% |

Оподаткування, як ви знаєте, є однією з корумпованих сфер, і за рахунок зниження податків ми не тільки мінімізували корупцію, але, якщо ви подивитесь на нижню частину сторінки, нам також вдалося збільшити доходи бюджету більш ніж на 400 %.

24. Історія 4 - Дозвільна Система та Ліцензування

- Загальне скорочення ліцензування(300 ➔ 92) і кількості дозволів (600 ➔ 52) (зменшення на 85 %)
- Всі ліцензії/дозволи зібрані в єдиному законі
- Принцип «єдиного вікна» і «мовчання - це знак згоди»
- Скорочення кількості «санкціонуючих» та контролюючих органів
- Загальні правила і терміни випуску
 - 20 днів для видачі дозволу
 - 30 днів для видачі ліцензії
- Права на використання природних ресурсів можуть бути розділені і передані
- Спрощення процедур реєстрації власності: скорочення кількості кроків (6 ➔ 2) та днів(9 ➔ 2) для реєстрації права власності

| Процедури для одержання дозволу на будівництво | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------|------|------|
| Загальна оцінка | 112 | 37 | 18 |
| Оцінка за індексом ліцензування | 152 | 42 | 11 |
| Процедури (кількість) | 29 | 17 | 12 |
| Терміни (днів) | 282 | 137 | 113 |
| Вартість (% на душу населення) | 144 | 71 | 28.9 |

25. Історія 4 - Процедури Режиму Торгівлі

Спрощення процедур режиму торгівлі

- менше паперової роботи (зменшено більш ніж на половину)
- скорочено часові вимоги :

для імпорту:

52 дні у 2005
15 днів у 2006
4 дні у 2007

для експорту:

54 дні у 2005
13 днів у 2006
5 днів у 2007

- Дозволи застосування до обмеженої кількості товарних груп 14 📉 8
- Спрощення митних процедур
 - 0 % митний тариф на 95 % товарів
 - ждних кількісних обмежень
- Спрощені вимоги безпеки в торгівлі
 - спрощені процедури НТБ для імпорту-експорту та місцевого виробництва
 - політика дерегуляції/зменшення кількості сфер, які регулюються державою

26. Історія 4 - Агресивна приватизація

Стан приватизації

| | |
|--|----------------------|
| Міжнародні аеропорти | Приватизовані |
| Морські доки | Приватизовані |
| Виробництво та постачання електроенергії | Приватизовано |
| Постачання природного газу | Приватизовано |
| Землі сільськогосподарського призначення | Приватизовані |
| Природні ресурси і ліси | У процесі |

Таким чином, за рахунок зниження податків, ми залучили громадян та підприємців до сплати податків і фактично розширили податкову базу. Отже, це принесло користь не лише у «боротьбі з корупцією», але й мало дуже велике значення для економічного зростання, і було дуже добре для бюджету.



OpenUkraine

вул. Чапаєва 10, офіс 3
Київ 01030, Україна
т.: +380 (44) 235-5298
ф: +380 (44) 234-5380
<http://www.openukraine.org>

За підтримки:



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

<http://www.ned.org>