

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ГРУЗІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

CRIMINAL AND LEGAL SUPPORT OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITY IN GEORGIA: COMPARATIVE AND LEGAL ASPECT

Задерейко С.Ю., к.ю.н.,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та кримінального права

Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

У статті розглянуто кримінально-правове забезпечення антикорупційної діяльності в Грузії та Україні. Зазначено, що антикорупційні реформи, які були проведені в Україні протягом останніх десяти років, не дали очікуваних результатів щодо зниження рівня корупції. З огляду на це, виникає необхідність у проведенні ефективної антикорупційної політики в Україні, яка має бути спрямована на знищення корупції на всіх рівнях її розвитку (починаючи з представників державної влади найвищого рівня). Важливим складником такої діяльності має стати вивчення та запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн, які досягли значних результатів у боротьбі з цим негативним явищем. Однією з таких держав на пострадянському просторі є Грузія, якій за декілька років вдалося значно знизити рівень корупції.

Наголошено на тому, що основними напрямками подолання корупції в Грузії стала реформа державного управління, яка розпочалася з реорганізації системи органів внутрішніх справ. Окрім цього, влада цієї держави розпочала процес реформування підприємницької сфери, що зумовило значні надходження коштів до бюджету.

Доведено, що спрямованість антикорупційної політики України і Грузії є схожою. Останніми роками Україна стала на шлях посиленої боротьби з корупцією, ухваливши низку антикорупційних нормативних актів та створивши спеціалізовані антикорупційні органи. Проте наразі це не дало бажаних результатів. Більшість корупційних схем стали латентними.

Із метою зниження рівня корупції в нашій країні запропоновано збільшити міру покарання за вказані види кримінальних правопорушень та передбачити чіткий і прозорий механізм притягнення винних до кримінальної відповідальності.

Ключові слова: корупційне кримінальне правопорушення, антикорупційна політика, порівняльний аспект, кримінальне провадження, кримінально-правова політика.

The article considers the criminal law support of anti-corruption activities in Georgia and Ukraine. It is noted that despite the anti-corruption reforms that have been carried out in Ukraine over the past ten years, they have not yielded the expected results in reducing corruption. In this regard, there is a need for an effective anti-corruption policy in Ukraine, which should be aimed at eradicating corruption at all levels of its development, starting with government officials at the highest level. An important component of such activities should be the study and borrowing of positive experience of foreign countries that have achieved significant results in combating this negative phenomenon. One of such states in the post-Soviet space is Georgia, which has managed to significantly reduce the level of corruption in a few years.

It was emphasized that the main directions of overcoming corruption in Georgia were the reform of public administration, which began with the reorganization of the system of internal affairs. In addition, in parallel, the government of this state began the process of reforming the business sector, which led to significant inflows of funds to the budget.

It is proved that the orientation of the anti-corruption policy of Ukraine and Georgia is partly similar. In recent years, Ukraine has embarked on an intensified fight against corruption by adopting a number of anti-corruption regulations and establishing specialized anti-corruption bodies. However, to date, this has not yielded the desired results. Most corruption schemes have become latent.

In order to reduce the level of corruption in our country, it is proposed to increase the punishment for these types of criminal offenses, and to provide a clear and transparent mechanism for bringing the perpetrators to justice.

Key words: corruption criminal offense, anti-corruption policy, comparative aspect, criminal proceedings, criminal law policy.

Поширення корупції в Україні останнім часом набуло загрозливого стану, що негативно впливає на розвиток економіки, суспільний устрій, управління державою тощо. Окрім цього, тотальна корумпованість усіх сфер життя українського суспільства негативно впливає на міжнародний статус держави.

Антикорупційні реформи, проведені в Україні протягом останніх десяти років, не дали очікуваних результатів щодо зниження рівня корупції. З огляду на це, виникає необхідність у проведенні ефективної антикорупційної політики в Україні, яка має бути спрямована на знищення корупції на всіх рівнях її розвитку, починаючи з представників державної влади найвищого рівня. Важливим складником такої діяльності має стати вивчення та запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн, які досягли значних результатів у боротьбі з цим негативним явищем. Однією з таких держав на пострадянському просторі є Грузія, якій за декілька років вдалося значно знизити рівень корупції.

Питання кримінально-правового забезпечення антикорупційної політики України і зарубіжних країн вивчали такі науковці: О.Ю. Бусол, С.В. Васильєва, В.Д. Гвоздецький, Р.В. Гречанюк, М.В. Грищенко, В.І. Гладких, В.О. Глушков, Е.С. Дмитренко, О.О. Дульський, А.І. Долгова, А.П. Закалюк, В.Л. Захаров, О.З. Жовнір, Д.Г. Заброта, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, Ю.Я. Касараба, В.Ю. Кобринський,

С.Ф. Константінов, В.В. Лунєєв, О.Д. Маркєєва, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, Г.В. Новицький, В.В. Решота, Б.В. Романюк, О.С. Стельмах та інші.

Метою статті є аналіз позитивного досвіду Грузії щодо кримінально-правового забезпечення запобігання корупції та розробка напрямів запобігання цьому негативному явищу в Україні.

Для початку варто зазначити, що за часів радянської влади корупцію в Грузії вважали абсолютно природною формою існування держави. Але за останні роки в країні окреслилася стійка тенденція до протидії корупції. Згідно з даними неурядової міжнародної організації Transparency International в останнє десятиліття її рейтинг за Індексом сприйняття корупції (ІСК) значно зріс, а країна з 133-го місця у 2004 році перемістилася на 50-те місце у 2014 році, обійшовши Вірменію (94-те місце), Азербайджан (126-те місце), Росію (136-те місце) [3].

При Раді Європи діє Міжнародна організація з боротьби з корупцією (Group of States Against Corruption – GRECO), яка в низці доповідей за 2006–2013 рр. позитивно оцінює антикорупційні ініціативи та заходи грузинської влади. Зокрема, у доповіді за 2011 рік розглянуто імплементацію в законодавство країни окремих положень, а саме статей 1 (а, в), 2–12, 15–17, 191 Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію (ETS № 173), підписану Гру-

зією в 1999 році та ратифіковану у 2008 році. У доповіді дається позитивне оцінювання цієї багаторічної роботи, наведено статистичні показники у сфері протидії корупції, а також рекомендації цієї організації [7].

Основними напрямками подолання корупції в Грузії стала реформа державного управління, яка розпочалася з реорганізації системи органів внутрішніх справ. Окрім цього, влада цієї держави розпочала процес реформування підприємницької сфери, що зумовило значні надходження коштів до бюджету.

Розглядаючи правові основи антикорупційної політики Грузії, зазначимо, що найважливіше значення в державному управлінні країни відіграє Конституція [4], де поняття корупції, антикорупційної політики чи інших понять згаданої категорії не врегульовано, однак у цьому документі визначаються основоположні засади державного управління, суспільного устрою, порушення яких тягне за собою відповідні негативні наслідки.

Зазначимо передумови, завдяки яким стали можливі антикорупційні реформи в Грузії. Так, дуже важливим моментом у правовому регулюванні антикорупційної політики Грузії став Указ Президента Грузії № 550 від 24 червня 2005 року «Про затвердження національної антикорупційної стратегії» [8]. Позитивним моментом було те, що ці нормативні документи розроблялися, узгоджувалися і приймалися після обговорення і схвалення громадськістю та міжнародними експертами.

3 червня 2010 року в Грузії була прийнята нова Національна антикорупційна стратегія. Перед урядом поставлено завдання визначити «чутливі до корупції сфери і типологізації поширених у них корупційних дій, щоб уникнути випадків давання неправомірної вигоди, присвоєння, вимагання, злісного використання влади, розкриття державної таємниці, зазіхань на національну безпеку тощо» [5].

Отже, наразі основними напрямками антикорупційної політики Грузії є:

- 1) підвищення ефективності публічного сектору та зниження рівня корупції;
- 2) збільшення конкурентоспроможності приватного сектору і звільнення від корупції;
- 3) удосконалення діяльності правосуддя;
- 4) удосконалення антикорупційного законодавства;
- 5) попередження корупції на її ранніх виявах;
- 6) фінансування політичних партій [5].

Можемо зробити висновок, що названі напрями є загальними і стосуються всіх сфер життя суспільства. Після ухвалення антикорупційних нормативних актів виникло питання про розроблення механізму їх реалізації.

Так, окрім ухвалення нормативних актів антикорупційної спрямованості, у Грузії були створені спеціалізовані органи, метою діяльності яких стала боротьба з корупцією. Так, у 2008 р. ухвалене рішення про створення спеціалізованого органу Міжвідомчої ради з боротьби з корупцією, основним завданням якого стало координація антикорупційної політики в державі.

Як ми вже зазначали, антикорупційні реформи у Грузії почалися з реорганізації всієї системи органів внутрішніх справ. У цей час ухвалено закон, який по-новому врегулював правовий статус і повноваження цього органу.

У цьому напрямі влада держави спрямувала свою діяльність не на реорганізацію державних органів, системи управління тощо, а на створення кардинально нових державних органів, діяльність яких не була заплямована корупційними схемами. Окрім цього, звільненню підлягали всі працівники органів МВС. Щодо цього Р. Мельник слушно зазначає, що вжиті заходи були радикальними. Так, у межах Закону «Про патрульну поліцію» за один день було звільнено 15 тис. поліцейських, тобто весь склад грузинської ДАІ. Причому звільнені співробітники не намагалися протестувати, оскільки навіть для них було очевидно, що система тепер працює за іншими правилами. Цей захід був спрямований на ліквідацію хабарни-

цтва серед працівників ДАІ. Їх заарештовували, поки вони остаточно не припинили хабарничати (на це й сподівався грузинський уряд). Кількість ув'язнених зросла вчетверо (із 5 до 20 тисяч) [5].

Улітку 2004 р. ДАІ була повністю скасована. Буквально за два місяці Міністерство внутрішніх справ із нуля створило та укомплектувало патрульну поліцію за американським типом. Створене відомство об'єднало дорожню поліцію та оперативну службу. У процесі реформи від служби відсторонили близько 35 тис. співробітників. Згідно з іншими даними в Кримінальній поліції із 70 тис. осіб лише 16 тис. залишилися на обійманих посадах. Крім того, було скасовано теохляд і підвищено зарплату набраним за відкритим конкурсом співробітникам у 10 разів, а також до складу МВС приєднано Міністерство держбезпеки, Департамент екстрених ситуацій, Департамент охорони нафтопроводу і прикордонний департамент [5].

Указані реформи спричинили зміни й у кримінально-правовому забезпеченні антикорупційної політики в державі. Зокрема, внесено багато змін до статей, які визначають кримінальну відповідальність за корупційні кримінальні правопорушення.

Так, особливе значення в межах антикорупційних реформ мало внесення поправок, що стосуються складу кримінальних правопорушень, пов'язаних із хабарництвом, і жорстких санкцій щодо нього. За наявності ознак складу цього кримінального правопорушення матеріали на співробітників МВС Грузії передавали до прокуратури і відкривали кримінальні провадження, не дивлячись на ранги та чини. Посилилися й покарання. Наприклад, якщо поліцейський відмовився від запропонованої неправомірної вигоди, то він втрачав роботу, тому що був зобов'язаний заарештувати хабародавця. У межах поправок, прийнятих у листопаді 2011 року, був значно розширений суб'єктний склад суспільно небезпечних діянь, пов'язаних із хабарництвом [10]. До категорії суб'єктів хабарництва стали зараховувати «членів і працівників (штатні співробітники) спеціальних парламентських комісій, суб'єктів виборчого процесу (фізичні особи), а також арбітражних та присяжних засідателів іноземних судів, які здійснюють свої функції на підставі законів іноземних держав» [6].

Наступним напрямом боротьби з корупцією стало викорінення з держави «зłodіїв у законі», адже в Грузії це явище набуло загрозливого характеру. У жодній країні пострадянського простору не було стільки «зłodіїв у законі», як у Грузії.

У 2005 році Президент Грузії Михайло Саакашвілі підписав Закон «Про організовану злочинність і рекет», що кидає виклик організованій злочинності та зłodіям у законі. Метою цього закону є протидія організованій злочинності, рекету та «зłodіям у законі», захист особистих, суспільних і державних інтересів [2].

Зокрема, у статтях 1–4 Закону вперше даються визначення термінів «рекет», «зłodійський світ», «зłodій у законі» тощо. Згідно з цим законом «член зłodійського світу» може бути заарештований і засуджений не за вчинення конкретного злочину, а просто за членство в такому об'єднанні. Якщо зłodій у законі підтверджує свій статус, то його притягують до відповідальності. Якщо він відмовляється, то за це йому загрожує не менш суворе покарання від «колег» (відповідно до понять зłodійського світу). У статті 5 йдеться про майно «членів зłodійського світу» та можливості його конфіскації з передаванням законному власникові, а у разі неможливості встановлення законного власника – державі. Варто зазначити, що злочинність різко скоротилася з 2006 р. до 2010 р. (за Хроніками реформ у Грузії від Світового банку). 180 членів злочинного світу затримали й засудили, кількість зареєстрованих злочинів скоротилася більше ніж удвічі. «Зłodіїв у законі» затримували або вони виїжджали з країни, побоюючись ув'язнення. У розкішних особняках і дачах кримінальних

авторитетів відкривалися державні установи або поліцейські відділки [2].

Зважаючи на ухвалення цього закону, було внесено зміни до Кримінального кодексу Грузії. Зокрема, стаття 223 КК Грузії передбачає термін від трьох до восьми років позбавлення волі з конфіскацією майна або без такої за участь у злочинському світі (частина 1). Якщо доведено, що обвинувачений є «злочинцем у законі», то його термін може скласти від п'яти до десяти років позбавлення волі з конфіскацією майна або без такої (частина 2) [10].

У травні 2005 року також унесено зміни до Кримінально-процесуального кодексу Грузії. Основними нововведеннями стали такі положення:

1) будь-яка інформація про факт вчинення кримінального правопорушення є підставою для початку попереднього слідства;

2) посилений контроль апарату Генерального прокурора над попереднім слідством для зменшення фактів порушення прав людини;

3) термін для попереднього слідства зменшено з 9 до 4 місяців, а термін утримання під вартою – із 24 до 12 місяців;

4) обвинувачений має право запросити 2 людей як свідків на будь-яке розслідування, організувати власне розслідування;

5) уведення інституту процесуальних угод [9].

Аналізуючи результати антикорупційної політики Грузії, варто зазначити, що вона склалася на основі концепції жорсткості покарання. З одного боку, Грузія одержала прекрасні результати в боротьбі з корупцією, що підтверджує положення цієї країни в системі оцінювання і рейтингів міжнародних організацій, з іншого – можна говорити про надмірну жорсткість кримінального законодавства, як-от багаторічне тюремне ув'язнення за дрібне хабарництво та крадіжки [5].

Загалом, оцінюючи антикорупційні реформи Грузії, необхідно сказати, що твердість і радикальність заходів щодо управлінської структури держави дали конкретний результат [1].

Ми можемо погодитися з р. Мельником, що запорукою результативної боротьби з корупцією є комплексний та системний характер антикорупційних заходів, які розробляються та впроваджуються на загальнодержавному рівні. Незважаючи на те, що в цій країні фактично відмовилися від створення спеціалізованого антикорупційного органу, а відповідні повноваження отримала Генеральна прокуратура Грузії, порівняно з іншими країнами Східної Європи та Центральної Азії, де такі інституції були утворені, Грузія досягла більш значних результатів. З огляду на приклад Грузії, зауважимо, що дієвість антикорупційної політики може бути забезпечена шляхом не тільки створення нових спеціалізованих органів на кшталт Національного антикорупційного бюро в Україні, а й оптимізації та використання потенціалу наявних правоохоронних органів, зокрема органів прокуратури, які функціонально здатні ефективно протистояти корупції та її виявам [5].

Порівнюючи антикорупційну політику України та Грузії, можемо зробити такі висновки. Спрямованість антикорупційної політики України і Грузії є схожою. Останніми роками Україна стала на шлях посиленої боротьби з корупцією, ухваливши низку антикорупційних нормативних актів та створивши спеціалізовані антикорупційні органи. Проте наразі це не дало бажаних результатів. Більшість корупційних схем стали латентними.

На нашу думку, з метою зниження рівня корупції в нашій країні необхідно збільшити міру покарання за вказані види кримінальних правопорушень та передбачити чіткий і прозорий механізм притягнення винних до кримінальної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Басанцов І.В., Зубарева О.О. Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії : монографія. Суми : Сумський державний університет, 2016. 113 с. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/53054/1/Basantsov.pdf;jsessionid=5D7B3BF0EEDD59BEFDE685FFB30E06E38> (дата звернення 25.09.2021).
2. Закон проти «ворів у законі». Як це спрацювало в Грузії: офіційний сайт видання BBC Україна. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-52933313> (дата звернення 25.09.2021).
3. І через рік після Майдану Україна лишається найкорумпованішою країною Європи: Transparency International. URL: <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014/press-release.html> (дата звернення 25.09.2021).
4. Конституція Грузії URL: <http://www.vescc.az/constitution/georgian-constitution-rus.html> (дата звернення 25.09.2021).
5. Мельник Р. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 4. С. 85-93. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/8-2015/melnic.pdf> (дата звернення 25.09.2021).
6. О реформах в Грузии: отчет о проделанной работе, совершенствование нормативно-правовой базы. Оценка ОЭСР URL: <http://www.oecd.org/countries/georgia/45164879.pdf> (дата звернення 25.09.2021).
7. Офіційний сайт Міжнародної організації по боротьбі з корупцією ГРЕКО // GRECO. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp (дата звернення 25.09.2021).
8. Про затвердження національної антикорупційної стратегії : Указ Президента Грузії від 24 червня 2005 року № 550 URL: http://old.parliament.ge/files/290_14922_720805_REPORT_Final.pdf (дата звернення 25.09.2021).
9. Уголовно-процессуальный кодекс Грузии URL: <https://www.matsne.gov.ge/ru/document/download/90034/37/ru/pdf> (дата звернення 25.09.2021).
10. Уголовный кодекс Грузии. Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. 409 с.