

КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ 2012

У звіті представлені висновки дослідження, проведеного в Україні Інститутом прикладних гуманітарних досліджень у рамках спільного антикорупційного проекту Міністерства юстиції Канади та Міністерства юстиції України.

Викладені у ньому погляди відображають результати дослідження і не є поглядами Міністерства юстиції Канади або Міністерства юстиції України.

Проект реалізовано за фінансової підтримки Канадської агенції міжнародного розвитку (КАМР).

Липень 2012 року

ВСТУП

1. ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ

- 1.1 Визначення поняття корупції
- 1.2 Природа та масштаби поширення корупції
- 1.3 Чинники, що сприяють корупції

2. ТЯГАР МИНУЛОГО

- 2.1 Слабке бажання діяти
- 2.2 Слабка здатність діяти
- 2.3 Слабка політична воля

3. ПЕРСПЕКТИВИ МАЙБУТНЬОГО

- 3.1 Стратегії боротьби з корупцією
- 3.2 Антикорупційна інфраструктура
- 3.3 Готовність до реформ

ДОДАТКИ

- A.1 Методологія дослідження
- A.2 Національна та антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки
- A.3 Хронологічна таблиця

ВИБРАНІ ДЖЕРЕЛА

ВСТУП

Україна, що здобула незалежність у 1991 році після розвалу СРСР, формально є молодою державою. За роки незалежності вона досягла значних успіхів: серед іншого, було прийнято нову Конституцію, ліквідовано атомну зброю, збережено цілісність території та декілька разів проведено президентські й парламентські вибори. Проте країна все ще стоїть перед численними глибоко вкоріненими політичними, соціальними та економічними проблемами, які ставлять перед молодою нацією реальні завдання, що мають вирішальне значення.

Згідно з даними Держкомстату України, станом на 1 жовтня 2011 року в країні проживало 45 млн. 665 тис. 281 особа. Українською, яка є основною мовою спілкування, говорить близько 67% населення. Приблизно 24% громадян вважають рідною російську мову.

Україна проходить через значні демографічні зміни. За офіційними даними, з 1991 року чисельність населення зменшилась на 6 млн. Відповідно до даних доповіді «Світова статистика охорони здоров'я» Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВОЗ), у країні один з найнижчих коефіцієнтів фертильності в світі (1,4 дитини на одну жінку в 2009 році). Через такі різкі демографічні зміни країна найближчим часом постане перед фундаментальними економічними та соціальними проблемами, особливо що стосується системи пенсійного забезпечення, яка вже зараз насилу може задовольнити базові потреби великої кількості пенсіонерів.

Рівень освіти населення на момент здобуття незалежності був надзвичайно високим, зокрема показник грамотності дорослого населення сягав 99%, а за даними «Глобального освітнього дайджесту» ЮНЕСКО за 2010 рік, сукупна частка жінок та чоловіків, що проходили навчання у вищих навчальних закладах,

становила у 2008 році відповідно 88% і 71%. При цьому хронічне недофінансування системи освіти становить загрозу, яка може звести переваги такої ситуації нанівець. На слабкість системи вказують і небезпідставні заяви про те, що студенти можуть купувати вступ до університетів та добрі оцінки.

Система охорони здоров'я також фінансується недостатньо і насилу долає гострі проблеми, що виникають в населення в наслідок поганого харчування і зловживання тютюном та алкоголем. Крім того, в Україні один з найвищих рівнів поширеності ВІЛ серед колишніх радянських республік (11 випадків на 1 тис. дорослих осіб станом на 2009 рік за даними ВОЗ).

Після здобуття Україною незалежності й виходу її з СРСР у 1991 році економіка країни, що залежала від розгалужених реальних та штучно створених економічних зв'язків, понад майже десятиліття потерпала від глибокого занепаду. У 1999 році ситуація почала виправлятися, настав період зростання національного виробництва, що підсилювалось активнішим споживанням з боку українців, купівельна спроможність яких почала підвищуватися. Проте глобальна фінансова криза 2008 року та подальша економічна рецесія жорстко вдарили по країні. У четвертому кварталі 2008 року національна валюта на 35% знецінилась відносно долара США. Унаслідок кризи перед українською владою постала проблема значного, постійно зростаючого бюджетного дефіциту, яку вона намагалась вирішити, або принаймні послабити, за рахунок збільшення зовнішніх запозичень. Усі складові економічної системи України все ще перебувають під значним тиском, що породжує численні практичні проблеми, які заважають країні забезпечити налагоджену роботу ринкової економіки.

Загальна конкурентоздатність українського ринку є слабкою через, серед іншого, вибірковість застосування законодавства, погано захищені майнові права та надмірну зарегульованість. У питаннях енергозабезпечення особливе занепокоєння викликає той факт, що Україна надмірно залежить від імпорту для

задоволення своїх газових потреб, враховуючи, що її економіка є однією з найбільш енергоємних та неекономічних у регіоні.

Усі ці проблеми, якими б серйозними не були вони самі по собі, ускладнюються ще однією, що й потрапила у фокус цього звіту, проблемою, яка має принципове значення, – системною корупцією в державному та приватному секторах.

У кількісному вираженні згідно з індексом сприйняття корупції за 2011 рік «Трансперенсі Інтернешнл», що оцінює рівень сприйняття корупції в державному секторі, Україна посідає 152 місце в списку зі 180-ти країн-учасниць, що набагато нижче Росії й Білорусії (143) та інших країн, сумно відомих зловживаннями в державній сфері. У звітах організації «Фрідом Гаус» «Країни перехідного періоду» за 2011 рік за шкалою від 1 до 7, де 7 відповідає найвищому ступеню корумпованості, Україна в період з 2003 по 2012 рік постійно набирала 5,75 балів. У 2012 році індекс країни піднявся до 6.

Існування цієї проблеми визнається в українському суспільстві. Згідно з даними опитування «Глобальний барометр корупції» за 2010 рік, проведеного організацією «Трансперенсі Інтернешнл», на думку 59% опитаних у 2010 році українців, влада неефективно протидіє зловживанням в органах державної влади країни. Такий показник викликає особливе занепокоєння, враховуючи низку законодавчих та адміністративних ініціатив і прийнятий владою за ці роки ряд національних концепцій подолання корупції.

Враховуючи серйозність і значне погіршення поточної ситуації, очевидно, що потреба у приборканні зловживань стала більш нагальною, ніж будь-коли.

Мета цього звіту – сприяти кращому зрозумінню феномену корупції в Україні. Для цього у звіті підсумовано результати чотирнадцяти окремих дослідницьких ініціатив, що проводились у межах багаторічного проекту міжнародного співробітництва.

ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ

1.1 Визначення поняття корупції

Складність феномену корупції призводить до того, що будь-які спроби дати йому просте визначення лишаються безрезультатними. Здавалося б, доброю базою для цього могло б стати елементарне твердження, що корупція є відхиленням від певних стандартів поведінки. Отже, ключовим питанням є окреслення цих стандартів. Хоча такий шлях до розуміння проблеми спочатку і вбачається досить привабливим, далеко він не заведе, адже ускладнюється тим фактом, що поняття корупції, як правило, суб'єктивне і нерозривно пов'язане з особистими цінностями та морально-етичними нормами. Більше того, такі уявлення, будучи суб'єктивними переконаннями, що переважно служать на користь власних інтересів, не повністю збігаються з ustalеними правовими визначеннями протиправної поведінки. Щонайбільше, розуміння корупції з погляду громадян може лише допомогти дати приблизне визначення поведінки, що вважається прийнятною в суспільстві, або такої, що засуджується. Більше того, при створенні практично застосовних механізмів будь-які суттєві відмінності між правовим визначенням корупції та її загальноприйнятим розумінням можуть негативно позначитись на застосуванні законів або реалізації інших заходів, спрямованих на зміну такої поведінки.

Враховуючи зазначені міркування, основним завданням дослідження стало визначення моделей розуміння корупції серед населення та оцінка ставлення громадян до конкретних форм сумнівної поведінки. Результати глибинних інтерв'ю та масштабне репрезентативне загальнонаціональне опитування громадян різної соціальної, професійної та територіальної належності дали змогу, зокрема, зробити два основні висновки:

- Попри необізнаність із національним антикорупційним законодавством, значна частина громадян досить правильно розуміє, що саме становить корупцію з правового погляду.
- Населення, як правило, більше засуджує корупцію та хабарників на вищих щаблях влади і при цьому приймає інші прояви корупції, які, вважається, є необхідними як доповнення до державного бюджету або коли йдеться про особисті зв'язки.

Правове визначення

Попри відсутність універсально прийнятого правового визначення, термін корупції, як правило, означає певну форму зловживання службовими повноваженнями заради особистого зиску. Формулювання, запропоновані Конвенцією ООН проти корупції та Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією Ради Європи (до яких приєдналась Україна), відповідають такому широкому визначенню, хоча й викладені з різним ступенем деталізації. Наприклад, за визначенням статті 15 Конвенції ООН проти корупції, корупція – це:

Обіцянка, пропозиція або надання державній посадовій особі, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи або іншої фізичної чи юридичної особи, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію чи утрималась від вчинення дій під час виконання своїх службових обов'язків.

У червні 2011 року вступив у силу Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (№ 3206-VI). Новий закон розширює перелік суб'єктів, що можуть бути притягнуті до відповідальності за корупційні правопорушення. Відтепер вимоги законодавства поширюються не лише на державних посадових осіб, а й на осіб, уповноважених на виконання функцій держави, посадовців юридичних осіб приватного права.

Згідно з визначенням поняття корупції відповідно до статті 1 Закону 2011 року та подібно до визначення Конвенції ООН проти

корупції, до нього входять дії як державних посадових осіб, що зловживають владою, так і інших осіб, що провокують таку поведінку. Що стосується зловживання владою, то згідно з нормами українського законодавства, ознаками корупційного правопорушення є:

- використання наданих службових повноважень або пов'язаних із цим можливостей;
- особою, передбаченою в частині першій статті 4 Закону (опис нижче);
- з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.

Згідно з нормами законодавства, злочином визнається провокація хабара у випадку:

- обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди;
- особі, зазначеній у частині першій статті 4, або на її вимогу іншим особам;
- з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

До поняття неправомірної вигоди відповідно до визначення статті 1 Закону входять грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

Узгодженість між правовим та загальноприйнятим визначеннями

На момент проведення опитування (1 червня – 1 липня 2010 року) 39% респондентів з масиву населення нічого не чули про антикорупційне законодавство, ухвалене Верховною Радою 11 червня 2009 року, що мало набути чинності 1 січня 2010 року (закони врешті-решт увійшли в дію 1 січня 2011 року, були незабаром скасовані та замінені Законом 2011 року, положення якого є майже ідентичними). Така необізнаність свідчить, що громадяни погано поінформовані про дії влади з подолання

корупції та що для значної частини з них оцінки того, що є або не є корупцією, довільно ґрунтуються на особистих переконаннях чи поглядах, які панують у суспільстві, або обумовлюються ними.

Загальноприйняте розуміння

У ході опитування респондентам було запропоновано дати оцінку ряду ситуацій, пов'язаних із сумнівною поведінкою, та визначити, чи вважаються вони корупцією, певною менш серйозною формою порушень або безневинним актом. Відповіді вказують на ряд цікавих тенденцій у визначенні поняття корупції населенням.

Як з'ясувалось, громадяни в основному усвідомлюють переваги, які пропонує корупція, та більше засуджують пасивних хабарників, ніж тих, хто платить хабарі. Відповіді також показали, що корупція розглядається як необхідне джерело фінансування, що дозволяє забезпечити роботу державних установ, та що певні форми корупції все ще не сприймаються у масовій свідомості як корупція.

Подарунки з корисливою метою

Українці вирізняють два типи корупції: дрібну, побутову, до якої чимало людей ставляться толерантно, та корупцію на вищих щаблях влади, що майже однотайно і повністю засуджується. Таке розмежування було конкретизовано учасниками глибинних інтерв'ю:

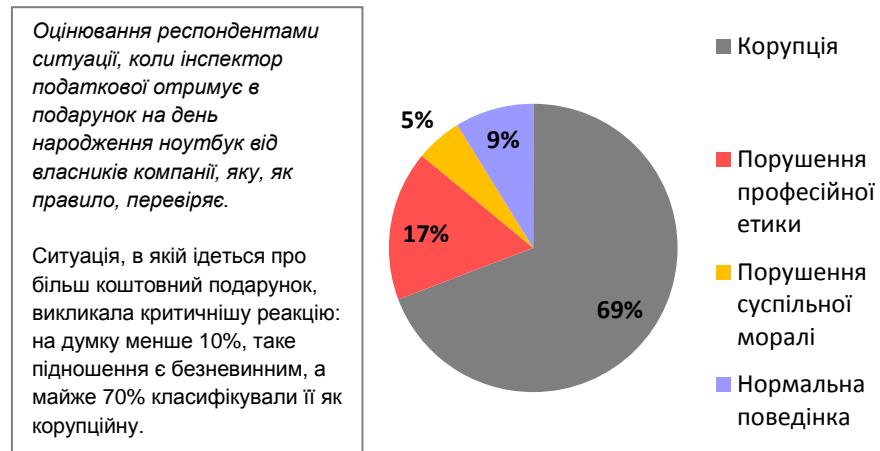
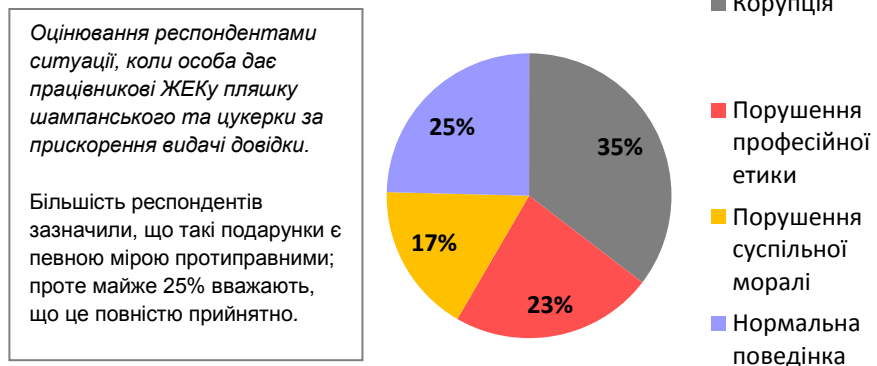
А коли прохач має бажання подякувати людині, яка допомогла йому у вирішенні певного питання, це є не корупцією, а щирим проявом вдячності.

Корупція існує тільки «нагорі», вона там, де великі гроші, а те, що відбувається на рівні «простих людей», – це спроба полегшити собі життя.

Крім того, з'ясувалося, що на характеристику корупційних дій впливають й інші фактори, зокрема характер питання, що

вирішується, особи учасників угоди, її результат, чи хабар сплачується на вимогу, чи ні. Наприклад, не вважається корупцією ситуація, коли корупційні дії приносять користь тому, хто пропонує хабар, розмір платежу є відносно незначним, а характер угоди та її результати не впливають негативно на інших.

Порівняльний аналіз двох ситуацій, наведених нижче, проливає світло на такі погляди.

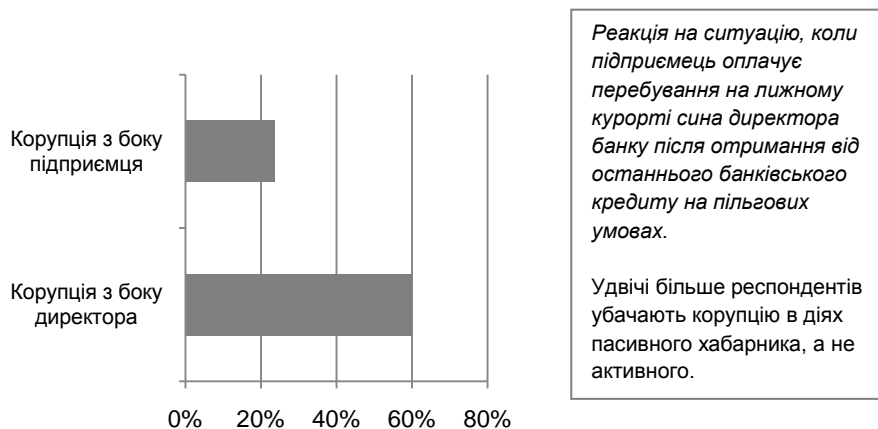
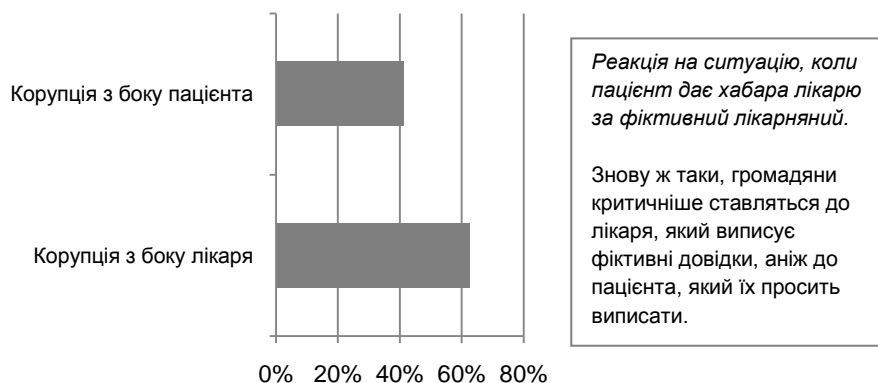


На прийнятність корупції як інструменту також вказують і відповіді щодо ситуації, коли особа пропонує лікарю хабара за фіктивний лікарняний. Відповідаючи на запитання, лише 41% респондентів зазначили, що отримання пацієнтом фіктивного лікарняного є корупцією, а на думку 46,8% – це лише

забезпечення ним власних інтересів відповідно до загальноприйнятих стандартів поведінки. Як сформулював це один з респондентів під час глибинного інтерв'ю: «Самі розказуємо вже, що як не «даси», то нічого не буде».

Упереджене ставлення до пасивних хабарників

Зрозуміло, що населення критичніше ставиться до випадків вимагання хабарів, аніж до фактів добровільного пропонування грошей. Проте результати опитування показали, що громадяни також більше засуджують пасивних, а не активних хабарників.



У двох ситуаціях, проілюстрованих наведеними вище діаграмами, одержувачі добровільно запропонованих благ (лікар і директор) сприймаються більш негативно, ніж той, хто дає хабар.

Цікаво зазначити, що таке упереджене ставлення також можна побачити і в офіційній статистиці щодо притягнення до відповідальності за корупційні дії. Згідно з інформацією, наданою українською владою експертам групи оцінювання Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО) (та процитованою у звіті останньої щодо третього раунду оцінювання України), переважна більшість (89,9%) кримінальних корупційних справ, що потрапили до судів у період із січня 2009 року по березень 2011, стосувалися тих, хто брав, а не давав хабарі. Згідно з наданими у звіті поясненнями, на тих, хто дає хабарі, за словами українських посадовців, як правило, дивляться як на жертв ситуації і, отже, до них ставляться поблажливіше.

Підтримка соціальної системи

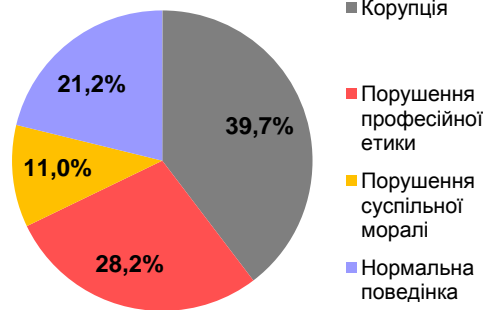
Результати опитування показали, що респонденти готові прийняти той факт, що соціальна систем не може нормально функціонувати без додаткової підтримки з неофіційних джерел. На пропозицію оцінити ситуацію, коли підприємець перераховує кошти у благодійний фонд, створений для допомоги правоохоронним органам, 32,5% коректно оцінили ситуацію як корупційну; проте 22,1% вважають це виправданим механізмом фінансування. У відповідь на подібне запитання про переказування коштів за лікування на користь благодійного фонду при державній лікарні 42,8% розцінили таку плату як необхідну або стандартну практику.

У ході глибинних інтерв'ю респонденти також виправдовували хабарі державним службовцям незадовільним фінансовим становищем, у якому опинились останні.

Усі розуміють, що в нашій державі жити на одну зарплатню держслужбовцям неможливо. Тому з моральної точки зору я крізь пальці дивлюся на таку «допомогу».

Особисті зв'язки

Нарешті, результати опитування та глибинних інтерв'ю показали, що громадяни, можливо, ще не готові прийняти той факт, що кумівство є проявом корупції. Як пояснив один з респондентів: «Родичання або допомога у працевлаштуванні – це ніби й не корупція. Це, скоріше, взаємодопомога».



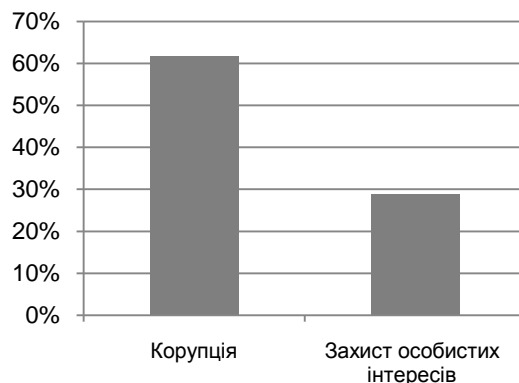
Оцінювання ситуації, коли заступник міністра допомагає працевлаштуванню племінника на державному підприємстві, що підпорядковане його міністерству.

Як корупцію таке призначення характеризувало менше половини респондентів, причому на думку майже чверті, в цьому немає нічого поганого.

Так само досить характерним є й загальне прийняття практики застосування особистих зв'язків для впливу на результати справ, пов'язаних із системою правосуддя.

Реакція на ситуацію, коли обвинувачуваний звертається до юридичної фірми, власником якої є син судді, що розглядає справу.

Хоча більшість респондентів охарактеризували цю ситуацію як корупційну, більше чверті вважають, що такий крок – найефективніший спосіб відстояти інтереси підзахисного.



Узгодженість між правовим та загальноприйнятим формулюванням

Результати дослідження показали, що загальноприйняте та законодавче визначення корупції переважно збігаються, попри низький рівень обізнаності громадян з її правовим формулюванням.

Загалом, у середньому 60% опитаних кваліфікували ситуації, що насправді є корупцією з погляду права (за визначенням антикорупційного законодавства 2009 та 2011 років), як корупційні. У категорії, де існує загалом правильне розуміння того, які саме ситуації становлять корупцію, 38% належать до вікової групи від 26 до 40 років; 46% мають вищу освіту.

Близько 20% опитаних характеризують дії, що становлять корупційні порушення, як аморальні, але не заходять настільки далеко, щоб визнати, що для таких дій слід передбачити кримінальну або адміністративну відповідальність. Для цієї групи характерний порівняно низький рівень освіти (70% мають середню освіту та низький рівень поінформованості про антикорупційне законодавство). Крім того, до групи входить помітно велика кількість жінок похилого віку, які під час глибинних інтерв'ю продемонстрували схильність виправдовувати корумпованість людей зі співчуття до учасників угоди.

У середньому 15% респондентів вважають корупційні дії безневинною або нормальною формою поведінки. Ця група демонструє досить високий рівень обізнаності з антикорупційним законодавством, проте свідомо його не приймає. Як висловився один з учасників глибинних інтерв'ю, закони не відповідають «здоровому глузду та реаліям сучасного життя». До цієї групи входять переважно чоловіки з високим рівнем освіти, значна частина яких працює у сфері приватного бізнесу.

До останньої групи, що становить приблизно 20%, входять респонденти з ширшим розумінням корупції, які характеризують

як корупцію дії, що не є корупційними діями згідно з законодавством. Ця група складається переважно з тих, хто має несприятливе соціальне становище: 66% – пенсіонери, 32% – безробітні або ті, хто живе з випадкового заробітку, та 46% – респонденти, що вважають свій матеріальний стан нижчим від середнього.

Як показують наведені вище дані, розуміння поняття корупції є різним і суб'єктивним. Проте тенденції, визначені в ході дослідження, попри свою відносну розпливчастість, усе ж становлять інтерес. Деякі висновки, наприклад про те, що українці схильні виправдовувати хабародавців, які намагаються отримати для себе якісь практичні переваги дрібним хабарництвом, або що вони обґрунтовують неофіційні виплати необхідністю додаткової підтримки бюджетної сфери, допомагають краще зрозуміти природу та суб'єктивне сприйняття рівня корупції в Україні.

1.2 Природа та масштаби поширення корупції

Враховуючи, по суті, прихований характер корупції, провести чітку оцінку масштабів поширеності цього феномену – доволі складне завдання. За оцінками деяких криміналістів, правоохоронні органи дійсно виявляють лише близько 1% корупційних порушень. Тому опитування щодо сприйняття населенням рівня корупції, а також ступеня віктимізації, тобто до якої міри, за власними словами, респонденти залучені до реальних актів корупції, може стати прекрасною базою при визначенні масштабів корумпованості.

Державний сектор

Згідно з даними опитування «Глобальний барометр корупції» за 2010 рік, проведеного організацією «Трансперенсі Інтернешнл», за п'ятибальною шкалою українці оцінюють рівень корупції в міліції, органах державного управління, судах та закладах освіти

між 4 та 4,4, де 1 бал відповідає визначенню «не корумповані», а 5 – «надзвичайно корумповані».

При розробці ефективних засобів подолання корупції в державному секторі необхідно враховувати як механізми та сфери, що стосуються фактичних випадків корупції, так і сфери, де корупція вважається поширеною.

Отже, в ході дослідження було зібрано дані, що стосуються таких питань:

- яким чином різні групи респондентів як з державного, так і недержавного секторів в Україні оцінюють рівень поширеності корупції в країні;
- сприйняття корупції та корупційний досвід населення України в різних державних установах, а також системах державної освіти й охорони здоров'я;
- чинники, що сприяють хабарництву між громадянами та чиновниками органів державної влади.

Результати опитування дають змогу зробити такі основні висновки:

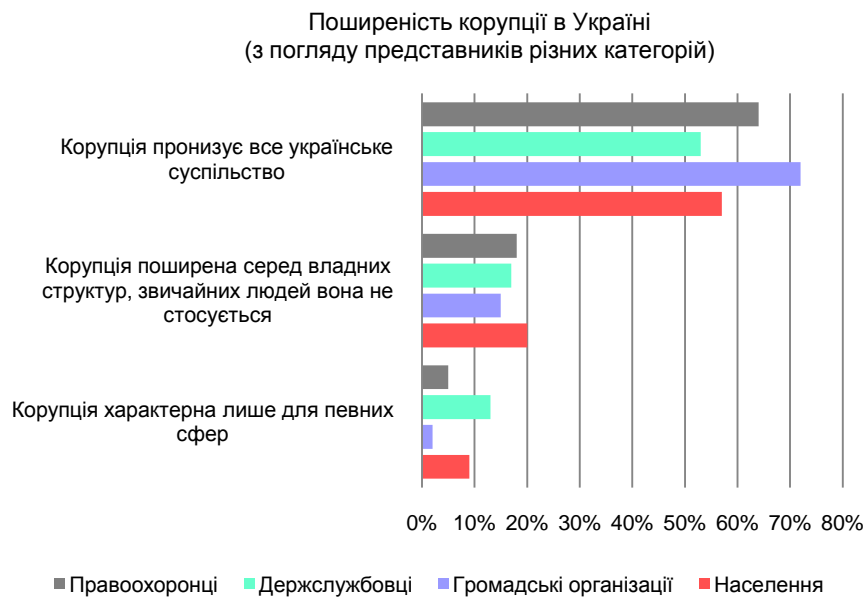
- більшість українців вважає, що корупція, рівень якої останніми роками лишається високим, впливає на всі сфери українського суспільства;
- спостерігаються виразні відмінності у рівнях сприйняття корупції та корупційного досвіду в державних органах, що оцінювались;
- більшість громадян зазначають, що не вдаються до корупції на регулярній основі;
- громадяни, які все ж дають чиновникам хабарі, роблять це з практичних міркувань та через традиції; крім того, хабарі від громадян частіше мають місце у зв'язку з вимаганням з боку чиновників, аніж через їх пропонування самими громадянами.

Суб'єктивне сприйняття та досвід

У межах дослідження представникам різних груп, зокрема правоохоронцям, держслужбовцям, членам громадських організацій та пересічним громадянам, було запропоновано дати оцінку рівня корупції в Україні.

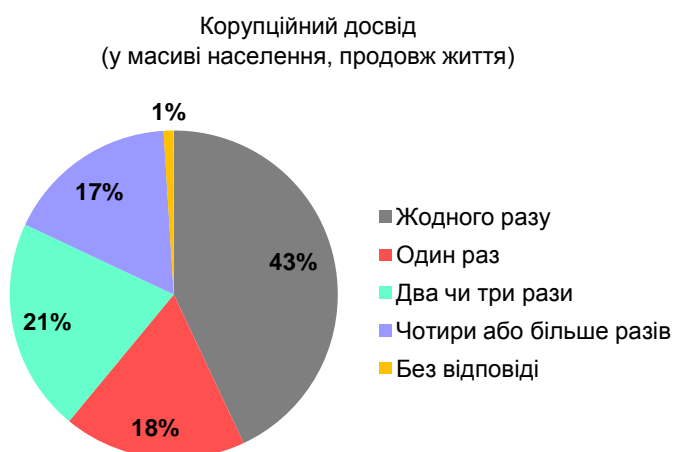
На думку більшості респондентів у кожній з опитаних груп, корупція пронизує всі сфери українського суспільства. Щодо цього найбільш песимістично в оцінці рівня її поширеності налаштовані представники громадських організацій (74%), найоптимістичніші оцінки дають державні службовці (53%), за якими йдуть пересічні громадяни (57%).

Такі твердження про уявний рівень поширеності корупції відповідають результатам опитування, проведеного в липні 2011 року Міжнародним фондом виборчих систем, опублікованим того ж року у звіті «Громадська думка в Україні: результати дослідження», відповідно до висновків якого, переважна більшість українців вважає, що корупція поширена і є реалією життя.



Лише 20% опитаних респондентів у масиві населення вказали, що корупція поширена лише у внутрішній діяльності владних структур і, отже, не стосується їх як групи. Це свідчить про те, що переважна більшість представників українського населення, а саме 80%, все ж усвідомлюють, що є частиною проблеми корупції.

Ці дані підтверджує також і той факт, що 30% опитаних громадян визнали, що принаймні один раз особисто брали участь у корупційних ситуаціях протягом останнього року. Принаймні 56% пригадали, що в своєму житті брали участь щонайменше в одній корупційній ситуації. При цьому лише 17% у цій групі вказали, що регулярно використовують протизаконні механізми.



Наведені вище результати підтверджують дані опитування організації «Трансперенсі Інтернешнл», опубліковані у «Глобальному барометрі корупції» за 2010 рік, згідно з якими 34% українців визнали, що брали участь у корупційних ситуаціях попереднього року при отриманні базових послуг в одному з основних органів державної влади.

Корупційна ситуація за секторами

Попри те, що, як вважає переважна більшість респондентів, феномен корупції позначається на всіх сферах суспільства, деякі сфери сприймаються як такі, що уражені сильніше, ніж інші. До

органів влади, у яких, на думку переважної частини респондентів, корупція є «дуже поширеною», належать ДАІ (89%), суди (80%), податкова (81%), міліція (78%), митниця (77%) та державна прокуратура (73%).

Значна частина опитаних вважає, що корупція є звичайною справою навіть у тих установах, що характеризуються як найменш корумповані: серед них як державні органи, наприклад органи соціального забезпечення (38%) та Пенсійний фонд (32%), так і недержавні інститути, зокрема ЗМІ (37%), центри зайнятості (28%), громадські організації (20%) та церква (18%).

Наведена нижче діаграма демонструє полярність між негативними стереотипними уявленнями про окремі установи (блакитний колір) та кількістю респондентів, які повідомили про особистий досвід корупції у стосунках з установами, що аналізувались (червоний колір). Базова кількість контактів населення з представниками окремих установ виділена зеленим кольором. Як показують результати, заявлені негативні оцінки окремих секторів та державних установ перевищують заявлений корупційний досвід населення більше ніж у десять разів. Такий розрив свідчить про те, що уявлення громадян про ступінь корумпованості певної установи не обов'язково ґрунтується на особистому досвіді контактів з нею.

Що стосується установ, число заявлених безпосередніх контактів з якими є високим, наприклад у системі освіти чи охорони здоров'я, з якими громадяни контактують регулярно, уявлення про поширеність в них корупції більш точно відображають досвід. Тобто припущення в цьому випадку підтверджуються такою ж високою кількістю повідомлень про особистий досвід корупції.

У деяких ситуаціях дійсно здається, що такі негативні стереотипні уявлення є небезпідставними. Наприклад, лише 4% опитаних респондентів особисто мали справи з Генеральною прокуратурою або іншими центральними органами влади. З цієї невеликої кількості не більше 1,5% стикалися при цьому з випадками

корупції. Але такий показник становить чверть від заявлених контактів, а це – високий відсоток випадків зловживань. Зазначений аспект може пояснити, чому 75% громадян вважають ці органи надзвичайно корумпованими.



Крім звичайних припущень, надавався ряд конкретних обґрунтувань, які можуть пояснити розрив між уявленнями та досвідом. Наприклад, глибинні інтерв'ю показали, що корупція часто асоціюється з поганою якістю послуг, які надаються органами державної влади. Отже, уявлення про службові зловживання можуть надмірно підсилюватися досвідом затримок в адміністративному процесі, спілкування з байдужим чи некомпетентним персоналом або участі у програмах, що погано фінансуються.

Крім того, сумніви в порядності державних чиновників виникають і у зв'язку з певними широко розрекламованими корупційними справами. Наприклад, у 2011 році колишнього суддю апеляційного адмінсуду Ігоря Зварича було визнано винним в одержанні хабара і засуджено до 10 років позбавлення волі. Правоохоронці, що затримали його в момент одержання великої суми грошей в обмін на ухвалення протизаконного судового рішення, пізніше знайшли в нього більше 1 мільйона доларів готівкою.

Іншим імовірним поясненням сумнівів громадян щодо рівня доброчесності в державних органах влади є значний розрив між офіційними доходами деяких державних чиновників та марнотратним способом життя, що вони ведуть. Наприклад, у засобах масової інформації з'являються репортажі про пишність особняків, розкішне майно та особисті капітали високопосадових осіб Генеральної прокуратури, Податкової служби та Міністерства охорони навколишнього середовища, а відсутність принаймні спроб з їхнього боку пояснити джерела такого багатства лише підсилює підозри.

Статистику щодо випадків корупції та їх характерні риси можна найкращим чином оцінити на основі великої кількості прикладів порівняльного досвіду. Такі дані зібрані щодо заявлених контактів між громадянами та державними установами, до яких вони звертаються найчастіше, зокрема у сфері охорони здоров'я, в освіті та судовій системі, а також системі державного управління в цілому.

Система охорони здоров'я

Згідно з результатами опитування, у 60% респондентів контакти в цій сфері були пов'язані з певними проявами корупції. Опитування, проведене Корпорацією «Виклики тисячоліття» у 2009 році в рамках Порогової програми для України, також показало, що 63% респондентів мали корупційний досвід у сфері охорони здоров'я.

Оцінки масштабів корумпованості можна частково пояснити супутніми даними, які показують, що 40% респондентів нормально ставляться до сплати неформальних платежів за отримання медичних послуг і не вважають це протиправними діями.

У більшості медичних закладів, до яких звертались респонденти, вимагається плата за медичні обстеження (92%). Проте лише 62% респондентів фактично вносили таку плату в касу (в середньому 195 грн. або 24 дол. США), а 39% неформально заплатили безпосередньо лікарю, який проводив обстеження (в середньому 288 грн. або 36 дол. США).

Усі опитані респонденти платили за лікування у стаціонарі. Проте лише 64% вносили плату в касу лікарні, а решта 36% віддавали гроші безпосередньо лікареві, що їх спостерігав. Як і у випадку з медичними обстеженнями, середній розмір неформальних платежів перевищує розмір плати, яку пацієнти мали б вносити лише через офіційні канали (913 грн. / 113 дол. порівняно з 844 грн./104 дол.).

Враховуючи, що в обох прикладах пацієнти сплачують за послуги, на отримання яких вони все одно мають право, вищу суму, можна припустити, що їх до цього спонукає страх відмови у наданні медичної допомоги, що може, зокрема, включати випадки, коли примусово заплачені гроші йдуть на придбання ліків та виробів медичного призначення, які, в іншому випадку, відсутні при лікуванні.

Система освіти

У галузі освіти фіксується так само високий рівень поширеності сумнівної діяльності. Зокрема, опитування, проведене Державним комітетом статистики України у 2011 році серед українських родин, члени яких навчаються в закладах освіти різного рівня, показало, що у 35–48% випадків респонденти під час навчання неофіційно платили адміністрації або викладачам установи. Дослідження, проведене у 2010 році в рамках нашого проекту,

показало, що ця частка респондентів сягає 53%, коли запитання ставиться ширше і включає не лише хабарі, а й більш приховані форми службових зловживань, наприклад використання зв'язків або обміну послугами. Благодійні внески на користь закладів освіти з корисливих мотивів є також досить поширеною практикою, обсяги застосування якої, проте, складно вимірювати, бо корупційний характер такої допомоги залежить від суб'єктивних цілей донора.

Корупція в системі освіти відрізняється від корупції у сфері охорони здоров'я, адже не завжди використовується для отримання послуги, на яку особа має законні права. У цьому випадку неформальні платежі йдуть на те, щоб схилити до виставлення задовільної оцінки (наприклад, задля зарахування до конкретного закладу освіти чи на певний факультет або для отримання кращого балу), попри ймовірну відсутність підстав для такого рішення за результатами. Така практика може призвести до незаслуженої або фіктивної атестації, яка створює очевидну загрозу зниження рівня доброчесності української професійної спільноти та якості послуг, що нею надаються. Отже, поширеність корупції в цій сфері має викликати серйозне занепокоєння.

Судова система

У своїй переважній більшості українські громадяни не мають регулярних контактів із судами. Попри це, серед населення дуже поширене переконання про надзвичайну корумпованість судової системи.

Хоча такі негативні уявлення перевищують оцінки, отримані емпіричним шляхом у ході опитування, навіть той рівень корумпованості, який було підтверджено, є все ж значним. Серед респондентів, що зверталися до судів, 12% використовували певні форми неофіційних платежів, а ще 3% робили благодійні внески на користь указанного суддею фонду.

Державна служба в цілому

До органів державної влади зверталися 32% респондентів, переважно для отримання довідки чи іншого документа, оформлення субсидій, пенсії або іншої соціальної допомоги чи для подання скарги. Відповідно до результатів опитування, 51% не використовували жодних неофіційних механізмів для отримання послуги; 25% використовували особисті зв'язки, а 16% – подарунки. На пропозицію з боку чиновника 10% робили внески на користь конкретного благодійного фонду, 8% давали готівку чи інше майно або надавали послуги.

В усіх секторах, що оцінювались, спостерігається стійка тенденція, коли громадяни при зверненнях до державних установ вносять додаткову плату, що не завжди відображається у скільки-небудь помітному системному покращенні якості або цінності отриманих послуг. Такий результат свідчить або про вплив певних факторів, що змушують їх до цього, або про особисті мотиви чи толерантність, які спонукають громадян добровільно давати хабарі та використовувати інші протиправні механізми.

Мотиви участі населення в корупційних практиках

За даними загальнонаціонального опитування, респонденти дають хабарі чиновникам з ряду причин, найпоширенішою з яких є переконання, що хабар – зручний і практичний інструмент. Більше половини опитаних вважають, що корупція – як у вигляді хабарів, так і блату – може відкривати зачинені для інших двері (наприклад, для оформлення дитини у дитячий садок), при цьому 27% зазначають, що це зручний спосіб спростити або обійти процедурні вимоги. Деякі респонденти вказують на той факт, що корупцію можна розглядати як спосіб компенсувати низьку заробітну плату (6%) або вплинути на результат, тобто отримати послугу у прийнятний спосіб (12%).

У ході глибинних інтерв'ю хабарі, що сплачувались добровільно із зазначених практичних міркувань, описувались як «взаємовигідний процес» та «вдала інвестиція». Поблажливість у

поглядах, до якої схильні громадяни в оцінках таких протизаконних операцій, схоже, зводить імовірність їх викорінення майже нанівець. За словами одного з респондентів: «Корупція функціональна, і вона існуватиме, доки виконуватиме свої функції».



Значна частина опитаних громадян вважає, що до корупції вдаються через те, що вона є чимось традиційним та неминучим в українському суспільстві в цілому (9%) або, принаймні, у певних ситуаціях (20%). Дійсно, за поясненнями деяких учасників опитування, через те, що певні установи мають репутацію корумпованих, люди очікують упередженого ставлення і без протестів погоджуються на хабарі або навіть самі їх ініціюють. Під час глибинних інтерв'ю один з респондентів так пояснив небезпечність таких налаштувань, що сприяють збереженню корупції:

...Так, з одного боку, корупція вважається суспільно неприйнятною та засуджується, а з іншого боку, вона стала невід'ємною частиною життя пересічного українця. Багато з нас намагаються дати хабара навіть тоді, коли цього ніхто не вимагає.

Попри це, є очевидним, на кого саме громадяни покладають відповідальність: респондентів, що вказують на органи державної влади як на основних ініціаторів хабарів, утричі більше, ніж тих, хто вважає, що їх ініціюють самі громадяни.

При цьому дані опитування держслужбовців свідчать про те, що лише незначна частина представників цієї групи готова брати участь у корупційних практиках, зокрема в їхньому секторі. На запитання про готовність взяти хабар, запропонований особою, що подає заяву в їхній орган, позитивно відповіли менше 12% держслужбовців. Втім, на пропозицію розповісти про досвід пропонування подарунків чиновникам громадяни зазначили, що чиновники погоджуються прийняти такі подарунки у 75% випадків.

Приватний сектор

Аналіз проблеми корумпованості лише в межах державного сектора може дати небажаний результат – сприяти поширенню хибної гіпотези про те, що лише державні суб'єкти є єдиним або основним джерелом зловживань. Отже, попри те, що дослідження в рамках проекту стосувалося переважно державного сектора, ми також усвідомлювали й необхідність враховувати ситуацію, що панує у бізнес-секторі.

З прийняттям у 2011 році нового антикорупційного законодавства, що встановлює, зокрема, відповідальність посадових осіб приватних компаній за корупційні порушення з боку підприємств, в Україні було зроблено крок до подолання корупції у бізнес-колах. Проте ще не зрозуміло, чи зазначені заходи дійсно здатні приборкати застосування сумнівних практик у приватному секторі. З урахуванням цього, метою дослідження, проведеного в рамках проекту, було:

- з'ясувати ставлення до корупції та її мотивів серед представників українського бізнесу;
- визначити прояви та характерні риси корупційних практик, з якими стикаються підприємці в процесі взаємодії з представниками приватного та державного секторів.

Опитування та глибинні інтерв'ю, що проводились із підприємцями та спеціалістами правоохоронних органів з питань боротьби з корупцією, дали змогу зробити такі висновки:

- Корупція глибоко вкорінена в українському бізнес-середовищі, де вона вважається необхідним засобом виживання.
- Корупція набула великого поширення в приватному секторі. У стосунках з іншими підприємцями найпоширенішою формою правопорушень є відкати. У стосунках з державними органами підприємці переважно покладаються на впливові зв'язки.

Складне бізнес-середовище

Для початку варто визначити основні характеристики українського приватного сектора, а також те, яким чином вони безпосередньо впливають на готовність підприємців до участі у протизаконній діяльності:

- В українському бізнес-середовищі відсутні усталені стандарти чесного та соціально відповідального підприємництва. На його формування значною мірою вплинули особливі обставини та моделі кримінального світу радянських часів і перших років економічних реформ.
- В Україні діє потужна тіньова економіка, що становить за даними звіту Світового банку «Тіньові економіки світу» за 2010 рік приблизно 54,9% ВВП країни. Як наслідок, здається, набули поширення неформальні угоди, недобросовісна конкуренція та підміна звичайних моральних норм нормами кримінального світу.
- Існування потужних неформальних мереж, до яких входять підприємці, політики, посадовці та представники правоохоронних органів, призводить, принаймні, до нескінченних конфліктів інтересів, а часто – й до системної корупції.
- Хабарі, відкати та змови в обхід тендерних процедур вважаються нормальними бізнес-практиками.

Думку про те, що корупція є важливою складовою ведення бізнесу в Україні, було формально підтверджено численними

дослідженнями, що проводились останнім часом українськими та міжнародними інституціями, зокрема Всесвітнім банком, Корпорацією «Виклики тисячоліття» та Міжнародною фінансовою корпорацією. Іноземні інвестори вже давно вказують на корупцію (разом із системою оподаткування країни, нестабільним законодавством, занадто обтяжливим державним регулюванням та слабко захищеними майновими правами) як на один з основних чинників, що робить інвестиції в Україну непривабливими.

Масштаби проблем, що постають перед українським бізнесом, підтверджуються і показниками світових економічних рейтингів, у яких Україна систематично посідає найнижчі сходинки, зокрема – з останніх – у глобальному рейтингу легкості ведення бізнесу, що публікується Світовим банком, Україна в 2012 році посіла 152 місце серед 183 країн, а в рейтингу економічної свободи за 2012 рік Фонду «Спадщина» – 163 місце серед 179 країн.

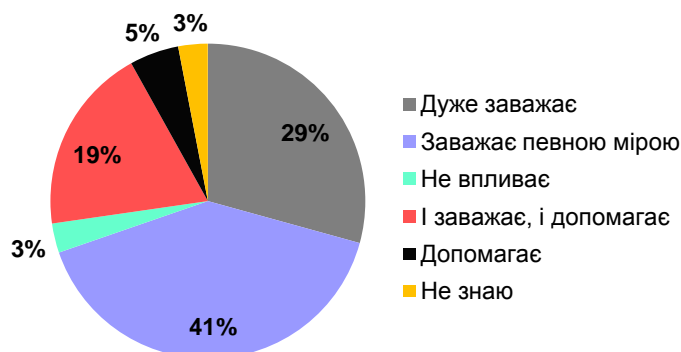
Завдяки значним зусиллям України, зробленим для вдосконалення системи регулювання підприємництва, вдалось усунути чимало джерел корупції в таких сферах як реєстрація, ліцензування, оподаткування та перевірки. Проте через складність ситуації її важко контролювати. Серед іншого, фрагментарність та ізольованість більшості реформ означає, що вони часто не лише не вирішують проблеми, а й загострюють її та створюють нові можливості для більш рафінованих форм корупції.

Сприйняття та досвід корупції

Корупція є основним чинником, що формує спосіб взаємодії суб'єктів приватного сектора з іншими підприємствами та державою, тобто те, яким чином ведуться справи. Результати опитування, проведеного в ході дослідження, показали, що понад 40% респондентів переконані, що підприємці постійно дають хабарі чиновникам. При цьому переважна більшість опитаних підприємців (89%) вважають, що корупція перешкоджає веденню бізнесу, принаймні певною мірою. Ці дані відповідають результатам дослідження бізнес-середовища та економічної

ефективності підприємств в Україні, проведеного Всесвітнім банком у 2008 році, згідно з якими лише для 16% компаній у країні корупція не є проблемою.

Вплив корупції на ведення бізнесу в Україні
(на думку підприємців)



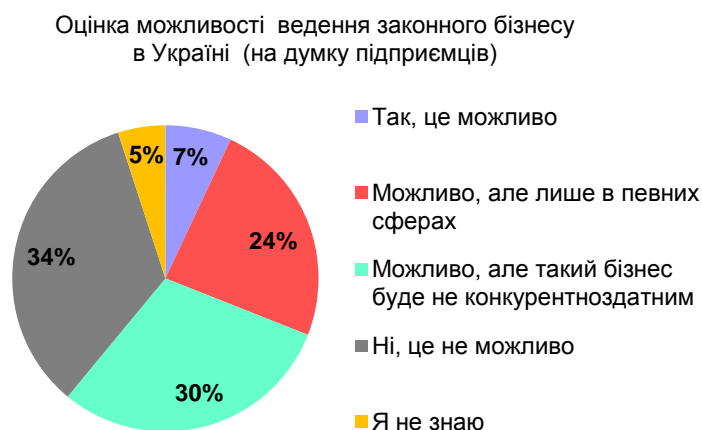
Крім того, що протизаконні операції ставлять під загрозу економічну життєздатність та конкурентоспроможність українського ринку в більш широкому сенсі, корупція також вимагає витрат у вигляді грошей та часу від самих компаній. Майже три чверті респондентів (72%) зазначили, що витрачають принаймні частину свого бюджету на хабарі та інші неофіційні платежі, зокрема більшість із них (44%) сплачує від 1 до 10%. Такі дані показують, що підприємці розуміють, що змушені бути частиною ненависної системи, яка, як відомо, підриває рівень конкурентоздатності. Як поскаржився один з респондентів, такий фінансовий тягар позбавляє можливостей для розвитку бізнесу:

Нормальній життєздатності бізнесу заважають постійні необґрунтовані претензії з боку держорганів. Якби мені не потрібно було вирішувати питання, я б використав ці гроші для розвитку бізнесу, наприклад на рекламу чи додаткові приміщення для торгівлі.

При цьому, як показали глибинні інтерв'ю, корупція розглядається як зручний інструмент, що може забезпечити певні переваги. Вона дає змогу відносно швидко вирішувати питання і позитивно впливати на прийняття рішень. Через це чимало

респондентів розглядають її як нормальну складову ведення бізнесу та практику, яку не обов'язково треба засуджувати. Такі результати не викликають подиву, враховуючи поширеність використання корупції та толерантність до неї в українському суспільстві в цілому.

В українських бізнес-колах корупцію вже почали сприймати як необхідний елемент ведення справ. Лише 7% опитаних підприємців висловили думку, що вести бізнес в Україні у повній відповідності з вимогами закону можливо; 34% вважають, що це неможливо, а решта 30% зазначили, що це можливо, але компанія не зможе підтримувати свою конкурентоздатність, якщо не гратиме за цими правилами. Один з респондентів навіть сказав, що «без корупції бізнесу не буває».

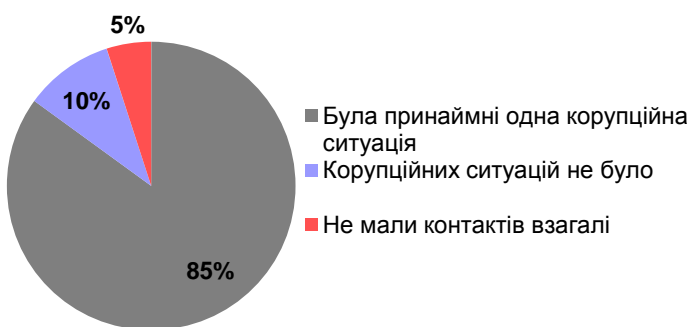


Згідно з поясненнями респондентів під час глибинних інтерв'ю, корупція є необхідним елементом, адже конкуренти завжди готові скористатися нею, якщо ти не готовий. За словами одного з респондентів: «Хочеш отримати вигідний підряд – ділися з тим, хто їх роздає, або з ним поділитися хтось інший». Говорять навіть, що деякі міжнародні корпорації мусили піти на зниження своїх корпоративних норм моралі, аби не опинитися у невикладному становищі, працюючи в Україні.

Крім того, що корупція сприймається як необхідна практика, яка створює певні переваги для підприємницької діяльності,

підприємці мають значний досвід участі у протизаконних операціях: 85% опитаних мали корупційний досвід у стосунках з органами державної влади протягом року.

Частота випадків корупції при спілкуванні з державними чиновниками (за останні 12 місяців)



З іншого боку, 52% опитаних підприємців заявляють про те, що інколи відмовлялися від сплати хабара навіть у ситуаціях, коли він міг допомогти вирішити проблему. Ці дані могли б здатися обнадійливими, аби не той факт, що більшість респондентів не заплатили не через принципові переконання чи можливі наслідки, а просто через відсутність потрібних грошей або досвіду.

Причини відмови від хабара серед підприємців



Корупція у стосунках між підприємцями

У стосунках між приватними підприємствами вдаватися до корупції – поширена практика, що має безліч форм і є результатом цілого спектра особистих та бізнес-мотивів.

За результатами інтерв'ю, понад 80% опитаних підприємців вважають, що корупція глибоко вкорінена у стосунках між підприємцями. На думку працівників правоохоронних органів, які спеціалізуються на правопорушеннях у приватному секторі, серед найпоширеніших методів, що застосовуються підприємствами, – торгівля комерційною інформацією про конкурентів, крутість та хабарі при працевлаштуванні, відкати, змови при поданні тендерних пропозицій та участі у тендерних процедурах. Інформація, зібрана під час глибинних інтерв'ю з підприємцями, дає можливість зрозуміти, яким чином застосовуються деякі з цих форм корупції.

Відкат – це неформальна сплата готівки або надання інших вигод з метою чинення впливу на процес прийняття рішення. У стосунках між підприємцями відкати є загальноприйнятою практикою, що вважається звичайним елементом ведення бізнесу, який полегшує поточну роботу. Дійсно, на думку багатьох респондентів, вони навіть не вважаються чимось ганебним або принизливим. Деякі з цих поглядів прозвучали в ході глибинних інтерв'ю:

А ось у нас на фірмі відразу в ціну включалось 10% «відкатних». І якщо раптом клієнт не просив відкату – 10% прибутку як з неба падало. Нічого поганого у відкаті не бачу, від нього, як правило, всім лише краще.

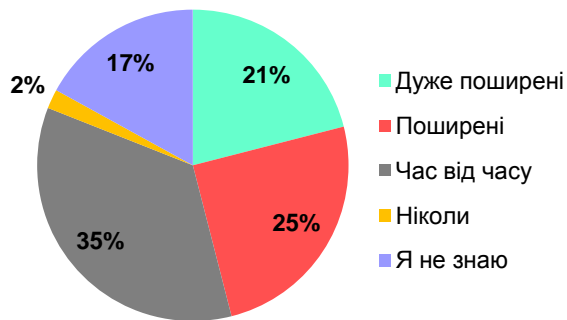
Купуєш місце на полиці, виставляєш своє пиво. А через деякий час виявляється, що його посунули, стоїть інше пиво. Отже, маєш з'ясувати, змушуєш переставляти. І так весь час. Можна простіше, коли зацікавиш менеджера в супермаркеті: заплатиш, і він сам буде відстежувати, щоб полицю займало твоє пиво. Але іноді конкуренти теж платять, і тоді все спочатку.

За словами одного з респондентів, відкати настільки укорінилися в українському бізнесі, що деякі компанії автоматично включають відсоток на виплату відкатів у ціну своєї продукції, а інші

проводять спеціальні тренінги з продажів на тему, як реагувати на пропозиції та вимоги про відкати.

Подібні історії з життя про масштабність застосування відкатів у приватному секторі України підтверджують і результати опитування. На думку 31% опитаних підприємців, відкати – звичайна практика в приватному секторі країни. Правоохоронці вважають такі методи роботи ще поширенішими: на думку майже половини з них (46%), відкати використовуються часто або дуже часто.

Поширеність відкатів у приватному секторі
(на думку правоохоронців)



Обговорення з підприємцями дають уявлення про широкий діапазон ситуацій, у яких застосовуються відкати для забезпечення бізнес-інтересів, наприклад, щоб продати щось або виграти тендер; переконати замовника прийняти неліквідний товар; забезпечити найкраще місце для товару в магазині та отримати кредит для ненадійного позичальника. Відкати виплачуються у вигляді готівки, товарів або знижок чи подарунків.

Розмір відкату, як правило, залежить від суми контракту і визначається у відсотковому еквіваленті та може, за даними респондентів, коливатися між 1% та 60% в залежності від ряду факторів, серед іншого стосунків з клієнтом, країни походження компанії та конкуренції в галузі (відкати більше поширені в монополізованих галузях). Що стосується ставок відкатів за

країною походження клієнта, то, як пояснив один з респондентів: «Ставки відкатів були зрозумілі: російські замовники – 15–25%, Середня Азія – до 30%, Україна – 50–60%».

Крім того, що корупція, як правило, є характерною практикою у взаємовідносинах між приватним та державним секторами; у тендерних процедурах у приватному секторі, як з'ясувалось, вона також дуже поширена. На думку опитаних підприємців, це – набутий поведінковий сценарій. За словами одного з респондентів:

Це – результат корупції з посадовцями, ланцюгова реакція. Скуштувавши можливості спрощено вирішувати проблеми або уникаючи їх, підприємці перенесли такі способи і на внутрішню сферу.

Дійсно, серед опитаних підприємців 47% зазначили, що вони готові вдатися до певних видів корупції, аби виграти тендер. У цьому контексті корупція може бути використана проти конкурентів, наприклад у вигляді хабара співробітнику компанії-конкурента за інформацію про характеристики її тендерної пропозиції; проти підрядника, у вигляді змови про фіксацію цін на певному рівні або субпідряди між учасниками; щоб уплинути на результат тендеру, у вигляді хабара або відкату за отримання замовлення. На запитання про типи корупції, що їх підприємці готові застосовувати для перемоги в тендері, 20% зазначили, що, найімовірніше, вдадуться до відкатів. Половина респондентів указали, що візьмуть участь у конкурсі добросовісно, без використання будь-яких махінацій.

Відсоток підприємців, готових використати різні форми корупції для перемоги в тендері



Опитані працівники правоохоронних органів також переконані, що корупційні практики систематично впливають на порядок проведення тендерів. Три чверті респондентів вважають, що підприємці домовляються, щоб обійти тендерний процес принаймні час від часу, а майже 40% переконані, що змови мають місце часто або дуже часто.

У приватному секторі також широко практикується корупція при працевлаштуванні, найпомітніші її форми – хабарі за працевлаштування та кумівство. Під час глибинних інтерв'ю говорилось і про інші види кругітства при прийманні на роботу: хабарі за фіктивне працевлаштування, «щоб не псувати резюме» чи за фіктивні довідки про доходи для отримання кредитів або віз. На думку правоохоронців, корупція при працевлаштуванні є дуже поширеною практикою, зокрема 30% опитаних вважають її поширеною.

Корупція у стосунках між бізнесом і державними органами

При веденні справ підприємцями контакти з органами державної влади відбуваються з різних причин. Незаконні оборудки, що мають місце у стосунках між підприємцями та державними органами, пов'язані не лише з підприємництвом.

Відповідно до зібраних даних, попри поширені стереотипи, хабарництво не є найпопулярнішим проявом корупції в цій сфері. Як виявляється, найпоширенішою формою серед усіх видів корупції між підприємцями та чиновниками є зв'язки або блат. Блат застосовується для отримання переваг перед конкурентами, наприклад у тендерах та процедурах державних закупівель або для отримання бажаної ділянки під забудову. Блат також використовується для вирішення проблем. Близько третини респондентів зазначили, що використовують зв'язки для прискорення вирішення питань, а 17% указали, що звертаються за допомогою до впливових осіб кожного разу, коли виникають проблеми. Популярність такої практики легко зрозуміти, враховуючи, наскільки ефективним є цей метод роботи для

підприємців: 90% респондентів зазначили, що у стосунках з митницею використання блату дає позитивні результати.



У стосунках бізнесу з державними органами дисбаланс влади між учасниками призводить до потенційно корупційних ситуацій. Вважається, що випадки здирництва мають місце під час офіційних перевірок такими контролюючими органами як податкова, санітарно-епідеміологічна та пожежна інспекції. Один з опитаних підприємців пояснив, як для цього створюються умови:

Часто чиновники, зловживаючи посадовим становищем, створюють перепони при оформленні документів та очікують, що підприємці будуть готові прискорити процес.

Коли спілкування з певними органами або міністерствами відбувається на регулярній основі, то зловживання набувають систематичного характеру. Зокрема, регулярність корупційних відносин з ДАІ один із респондентів пояснив так:

Я стикаюся з корупцією щодня... Я займаюсь перевезеннями, а ця систематична діяльність означає певні маршрути, отже, з працівниками ДАІ я маю спілкуватися постійно.

Як показують глибинні інтерв'ю, в ситуаціях, де підприємці самі пропонують хабарі та інші види підкупу, коли плати від них ніхто не вимагає, ними керують прагматичні міркування економії часу та грошей. За словами одного з респондентів:

Часто самі підприємці провокують держслужбовців на вирішення питання шляхом корупції. Так діяти дешевше та швидше, ніж працювати в рамках чинного законодавства.

Щодо цього ж деякі опитані респонденти зазначають, що система оподаткування є основним чинником, який штовхає до незаконних дій. Один з учасників так описав свою ситуацію:

Я принципово працював «у білу», не хотів, аби мене чіпали контролюючі органи. Платив усі податки... а потім була перевірка податкової, і знову, і знову, я їм кажу: «Я сплачую всі податки, я працюю чесно!», а вони мені: «Та нам усе одно, скільки податків ти сплачуєш і як ти працюєш. Нам маєш платити». І зараз я це називаю «абонемент» – у податковій, у міліції, у СЕС.

Бажання підприємців прискорити або обійти адміністративні процедури є відображенням неймовірної забюрократизованості окремих, навіть рутинних процедур, пов'язаних із веденням бізнесу. Відповідно до матеріалів звіту щодо легкості ведення бізнесу в Україні, підготовленого Світовим банком, для отримання дозволу на будівництво в Україні необхідно в середньому пройти 22 процедури, на які потрібно 374 дні (в цьому Україна посіла 179 місце серед 183 країн) і в середньому 657 годин та 135 операцій для подання звітності та сплати податків (що ставить Україну на 181 місце). У звіті зазначається, що обтяжливі процедури в будівельній галузі спонукають будівельників до використання корупційних методів, наприклад підкупу інспекторів та виведення діяльності поза межі офіційної економіки.

Враховуючи, що економічна діяльність в Україні ведеться часто в тіні, не викликає подиву, що для багатьох підприємців

пропонування плати працівникам правоохоронних органів у вигляді хабарів та частки з прибутків за те, що вони закриватимуть очі на незаконні операції, вже увійшло у звичку. Правоохоронці самі часто виступають у ролі «даху» для бізнесу, захищаючи від втручань з боку інших державних органів. Один з респондентів так описав характер такого захисту:

З правоохоронними органами я мав справу одного разу. Прийшли якісь міліціонери, мабуть з ВБОЗ, і почали вимагати гроші, безглуздо погрожуючи, що не дадуть мені працювати. Після цього в мене є «дах», і мене ніхто не чіпає.

Розвиток українського бізнес-сектора призвів до появи потужних зв'язків між бізнесом та державою як на національному, так і регіональному рівнях. За визначенням одного з учасників:

Необхідно змінити вищі апарати влади, зламати тісний зв'язок між економічною злочинністю та політикою. Багато ринків збуту були негласно монополізовані. І за цим стоять олігархи, інтереси яких представляє і захищає влада.

Подібні тісні зв'язки проявляються у преференціях, що надаються підприємствам, тим чи іншим чином наближеним до державних адміністрацій, особливо в секторах, що залежать від державних замовлень, які фінансуються з бюджету (наприклад, будівництво, закупівля обладнання для державних установ) або у сферах з великим впливом регулювання (наприклад, транспортні пасажирські перевезення). Враховуючи, що конкурувати в таких галузях можуть переважно великі підприємства, вважається, що зв'язки між владою та бізнесом більше впливають на них, ніж на малі та середні підприємства.

Серед опитаних підприємців принаймні половині (48%) відомі випадки, коли підприємства знаходяться під контролем тих, хто перебуває при владі, зокрема політиків, керівників місцевих адміністрацій, правоохоронців та суддів. Враховуючи прихований характер більшості таких зв'язків, реальні цифри можуть бути набагато вищими.

Такі умови, природно, підривають основи здорової конкуренції. Результати опитування показали, що лише 2% опитаних підприємців не бачать переваг протекціонізму з боку державного чиновника, порівняно з 45% тих, хто бачить у цьому значні переваги. Отже, враховуючи такі погляди, схоже, що у власників підприємств, які ведуть законну діяльність, є вагомі причини, щоб шукати зв'язків, аби зрівняти умови гри.

Переваги, які, на думку підприємців, дає втручання з боку державних посадових осіб



Корупційні відносини з суб'єктами державного сектора

Кількість контактів підприємців з різними державними органами, що закінчуються корупційними угодами, варіює. Найвищий рівень корумпованості, як з'ясувалось, спостерігається в ДАІ, митниці, Фонді держмайна та БТІ. Для понад половини респондентів контакти з цими держорганами закінчуються корупцією. Корупційні ризики в стосунках з пожежною інспекцією, службами тепло-, водо- та газопостачання і податковою службою є дещо меншими, проте все ж значними: тут у 30–45% контактів між цими установами та підприємствами мають місце певні прояви зловживань.

Ймовірність того, що стосунки з державною установою створять підґрунтя для корупції, залежить від виду операції. Результати опитування показали, що корупція більше поширена в умовах, коли є можливість для перевірок підприємницької діяльності, а не

під час попереднього контакту з державними установами, наприклад для реєстрації бізнесу.

Прояви корупції також залежать від установи. Майже половина корупційних ситуацій за участі представників ДАІ закінчувалися згодою респондента дати хабара на вимогу інспектора; у 27% випадків інспектор погоджувався на пропонування грошей. У ситуаціях з митниками 42% – випадки вимагання, 26% – пропонування хабара. Враховуючи, що митники можуть затримати товари на кордоні, підприємствам часто треба обирати між збитками та сплатою хабара. Як з'ясувалося, у стосунках з БТІ пропонування подарунків (вартістю до 350 грн.) так само поширене, як і вимагання (обидві ситуації становлять по 39% випадків корупції).

Подарунки також є усталеною та найпоширенішою формою корупції у стосунках з Держепідемслужбою (30%). При вирішенні питань у місцевих радах, з державними та комунальними службами тепло-, водо- та газопостачання, а також у місцевих держадміністраціях найважливішу роль відіграють особисті зв'язки: відповідно 25%, 42% та 25% учасників корупційних угод при зверненні до цих органів користувалися послугами посередників (торгівля впливом).

Попередній аналіз указує на впевненість підприємців у тому, що вони можуть отримати від корупції певні переваги шляхом застосування корупційних методів.

1.3 Чинники, що сприяють корупції

З результатів дослідження стає зрозуміло, що корупція, як серед пересічних громадян, так і підприємців та державних службовців, вважається чимось неминучим та прийнятним. В такому разі було б варто проаналізувати, чи на такий спосіб мислення в сучасних умовах діють якісь чинники.

Звичайно, ті, кому потрібно швидко отримати послугу або забезпечити позитивне вирішення питання, відіграють певну роль, провокуючи корупційні дії. Втім, для розуміння динаміки рівнів корумпованості важливо прояснити питання про мотиви державних службовців та тенденцію вимагати хабарі або інші переваги за свої послуги.

Щодо цього, здається, було б корисно проаналізувати два питання, що, як вважається, мають вплив на рівень доброчесності: рівень оплати праці та ризики, пов'язані з протизаконними діями, що виникають як у державному, так і в приватному секторах.

Вплив економічних чинників

Поширена думка про те, що низька заробітна плата чиновників може пояснити ситуацію з корупцією, звичайно, здається обґрунтованою: для того, в кого мала зарплата, спокуса додаткового заробітку через крадіжку або отримання хабарів може бути сильнішою. Відштовхуючись від такого пояснення, можна очікувати, що простий крок у вигляді підвищення заробітної плати, здається, мав би точно дати результати у боротьбі з корупцією. Проте в дійсності слабкість зв'язку між високою заробітною платою та чесністю полягає в тому, що він ґрунтується на припущенні, нібито чиновники стають корупціонерами через фінансову скруту. Але той факт, що найгучніші випадки шахрайства та хабарництва, як правило, стосуються людей добре забезпечених або навіть фінансово незалежних, доводить його помилковість. Отже, немає причин вважати, що завдяки підвищенню рівня законних доходів корупціонери скоріше за все відмовляться від переваг, отримуваних протиправним шляхом.

Попри брак чіткого причинно-наслідкового зв'язку між неадекватністю заробітної плати та зловживаннями на робочому місці для отримання нелегальних доходів, українська влада розглядає низькі заробітні плати як один із ймовірних факторів, що призводить до корупції у державному секторі. Тому заходи з

підвищення рівня заробітної плати свідомо включаються до всіх національних стратегій боротьби з корупцією.

Отже, метою дослідження, проведеного в рамках проекту, було проаналізувати, наскільки економічні чинники можуть пояснити корупцію в державній службі України. Зокрема, детально розглядалися такі питання:

- рівень оплати праці в державній службі та загалом на ринку праці України в об'єктивних показниках;
- суб'єктивні оцінки адекватності рівня заробітної плати державних службовців;
- визначення того, який рівень оплати праці вважався б «достатнім» або «справедливим»;
- потенціал підвищення рівня заробітної плати з метою стримування корупції в державному секторі, принаймні до певної міри.

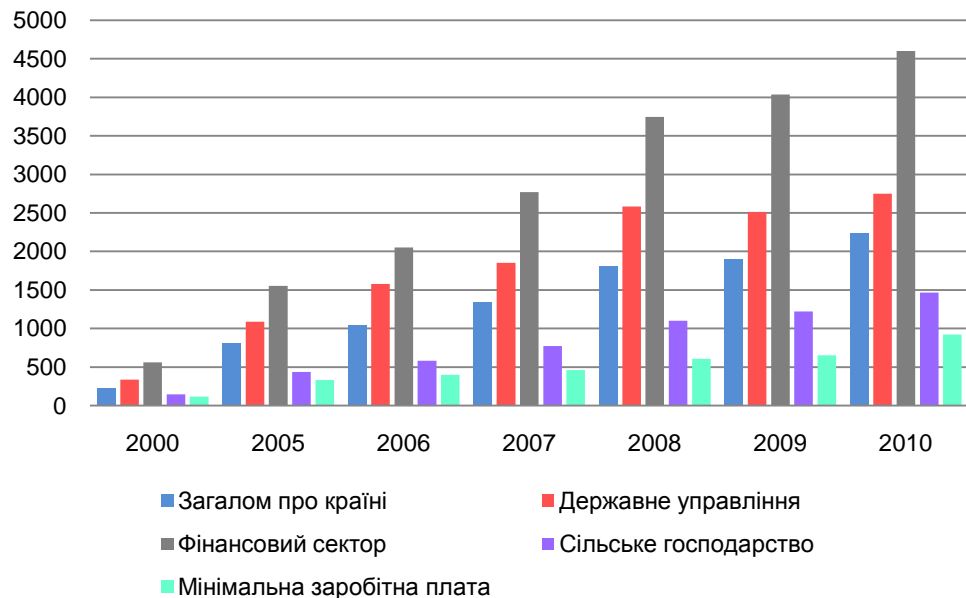
Результати дослідження показали, що хоча держслужбовці загалом знаходяться у кращому фінансовому становищі, аніж звичайні громадяни, через значні розбіжності у ставках окладів заробітна плата деяких службовців знаходиться майже на рівні прожиткового мінімуму. Такий поділ відображає розрив у рівнях життя працівників державного сектора і те, яким чином вони сприймають свої зарплати. Більше того, нерівні можливості для додаткового прихованого заробітку ще більше поглиблюють розбіжності в оплаті праці.

Об'єктивні оцінки заробітної плати державних службовців

Згідно з даними Держкомстату, у 2011 році середньомісячна заробітна плата в органах державного управління України (що включає як держслужбовців, так й інших посадовців, наприклад правоохоронців) становила 3 тис. 54 грн., або 378 дол. Ця цифра на 16% вища від загальнонаціонального рівня заробітної плати серед працездатного населення України за вказаний період (2 тис. 633 грн., або 326 дол.) та значно перевищує як розмір мінімальної заробітної плати, так і встановлений державою розмір прожиткового мінімуму (обидва встановлені на рівні 1 тис. 73

грн., або 133 дол. на місяць станом на 1 лютого 2012 року). Для порівняння, у 2011 році середньомісячна заробітна плата в фінансовому секторі, де принаймні впродовж останньої декади фіксується найвищий рівень заробітної плати, дорівнювала 5 тис. 340 грн., або 661 дол. (на 203% вище від середнього рівня по економіці), а середня заробітна плата тих, хто працює в сільському господарстві, становила 1 тис. 800 грн., або 223 дол. (68% від середнього рівня по країні). Загалом по країні лише 11,1% громадян отримували станом на 1 грудня 2011 року заробітну плату понад 5 тис. грн. (619 дол.). Якщо розглядати за галузями, 19,3% працівників у сфері державного управління заробляли понад 5 тис. грн. порівняно з 4,1% у сфері освіти та 2,4% в системі охорони здоров'я.

Динаміка рівня середньої заробітної плати за галузями (грн./місяць)



Джерело: Держкомстат України: Україна в цифрах 2011

Спостерігається значний розрив у розмірах середнього окладу, що отримують державні службовці в регіонах та великих містах. Проте в будь-якому разі їхні зарплати перевищують середній рівень оплати праці як на регіональному, так і на загальнонаціональному рівні. Що стосується діапазону відмінностей в окладах державних службовців, то місто Київ, де

працює найбільша частка посадовців вищих категорій, можна вважати певною аномалією: середньомісячна зарплата держслужбовця тут становить 5 тис. 261 грн. (651 дол.) на місяць. У цілому по країні найвищий рівень середніх окладів на державній службі зареєстровано у Львові (2,398 грн., або 297 дол.), а найнижчий – в АР Крим (2 тис. 150 грн., або 266 дол.). Відносне переважання в розмірі заробітної плати, яке мають державні службовці по регіонах та містах, вказує на значно менші розбіжності: співробітники державних органів, що працюють у Києві, заробляють на 66% більше, ніж у середньому в місті, а в Донецькій області ця різниця становить лише 3%.

Хоча до офіційних даних щодо розміру середньої заробітної плати та рівня безробіття слід ставитися з обережністю, враховуючи тотальність тіньової економіки в Україні, зазначені вище показники ясно демонструють те, що в цілому становище державних службовців в Україні є не гіршим, аніж становище пересічних громадян на ринку праці. Крім того, при порівнянні зарплат за галузями також слід враховувати численні пільги, на які мають право державні службовці, що не відображається в офіційній статистиці про оплату праці. До них, зокрема, входять пенсії значного розміру, державне житло, можливість отримати безпроцентні кредити та додаткові медичні послуги. Вартість таких пільг не є незначною: за оцінками, викладеними у робочому документі про адекватність заробітної плати державних службовців, підготовленому українським представництвом Світового банку у 2007 році, приблизна вартість видатків на соціально-побутове забезпечення державних службовців становить для держави додаткові 10–15% від загального розміру виплачених їм зарплат.

Структура оплати праці та розбіжності у заробітній платі

Втім, не для всіх державних службовців ситуація є однаково сприятливою. При детальному розгляді виявляються значні розриви в розмірах заробітної плати державних службовців. Коріння таких значних розривів криється у складній структурі оплати праці, яка складається з декількох гарантованих виплат, які визначаються Кабінетом Міністрів і вже застаріли, та

різноманітних надбавок, що розподіляються за рішенням керівництва. Основна заробітна плата включає три елементи: посадовий оклад залежно від посади в конкретному органі влади; доплату за ранг, що прив'язана до кожної з 15 можливих категорій; надбавки за вислугу років, що встановлюється у відсотках до посадового окладу.

Посадовий оклад прив'язано до розміру мінімальної заробітної плати 2005 року (332 грн. на місяць) або кратного розміру. Посадові оклади перераховуються лише з урахуванням індексації у випадку інфляції та згідно з рішеннями уряду про підвищення заробітної плати. Останній раз розмір доплати за ранги змінювався в 1999 році і зараз коливається між 45 та 160 грн. Надбавки за вислугу років варіюють від 10% окладу за стаж від 3 до 5 років до 40% від окладу за стаж понад 25 років. Інші види надбавок виплачуються, зокрема, за особливі заслуги, підвищення кваліфікації та результати роботи й можуть становити значну частину загального розміру зарплати (до 50–70%). Різницю в розмірі оплати праці можна ясно побачити навіть на рівні посадових окладів, де розрив між мінімальним та максимальним окладом у межах однієї установи може сягати 1:25. Наприклад, посадовий оклад Генерального прокурора становить 6 тис. 142 грн., або 758 доларів (що у 18,5 разів вище за розмір мінімальної заробітної плати), посадовий оклад державних виконавців та «спеціалістів» (основної нижньої ланки держслужби) дорівнює відповідно 467 (58 дол.) та 888 грн. (110 дол.). Загальні розбіжності в оплаті праці в такій системі підкреслювались під час глибинних інтерв'ю, що проводились у рамках проекту. Як зазначалось, на рівні обласних органів влади середньомісячна сукупна заробітна плата голови обласної державної адміністрації становить 9–10 тис. грн. (1 тис. 111–1 тис. 235 дол.); заступників – 5 тис. 300–7 тис. грн. (654–864 дол.); спеціалістів – від 1 тис. 100 до 1 тис. 800 грн. (136–222 дол.)

Слід зауважити, що наведені вище показники для держслужбовців нижньої ланки, зокрема державних виконавців, спеціалістів та звичайних службовців, свідчать про те, що оклад є нижчим за встановлений законом розмір мінімальної заробітної

плати (922 грн. / 114 дол.) та в сумі не перевищує розміру зарплати в середньому по країні (2 тис. 239 грн. / 276 дол.). Отже, невдоволення, що висловлювалось деякими респондентами, зрозуміле.

Розрив іще більше поглиблюється тим фактом, що корупційні ризики та можливості залежать від державної установи. Дійсно, хабарі не обов'язково використовуються як додатковий заробіток для тих, хто стоїть на нижчих щаблях. За даними дещо застарілої, проте красномовної публікації Ю. Городніченко і К. Пітер 2006 року, між 1997 та 2003 роками державні службовці як група щорічно заробляли додаткові 20% від загальної суми зарплат завдяки корупції. Утім, ті, хто знаходиться на верхньому щаблі розподілу заробітної плати, отримували від цього незрівнянно більший зиск, зокрема, за оцінками, завдяки протиправним операціям заробляли додаткові 60% від розміру заробітної плати.

Потреба у внесенні змін до системи оплати праці державних службовців є загальноновизнаною. Новий Закон «Про державну службу» (№ 4050-VI, що був прийнятий 17 листопада 2011 року й увійшов у дію з 1 січня 2012 року) дійсно змінює модель оплати праці з метою усунення надмірного дисбалансу між розміром заробітної плати посадовців різних ланок.

Більше того, згідно з новим законодавством, умови оплати праці державних службовців – розміри посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги – відтепер визначатимуться самим Законом, а не Кабінетом Міністрів, як передбачалось попереднім законом. Новий підхід полягає у збільшенні частки посадового окладу в структурі загальної оплати праці та зменшенні кількості «стимулюючих» виплат, які, як уже визнано, мало пов'язані з продуктивністю праці або впливають на неї.

Розмір посадового окладу державних службовців залежить від складності роботи та рівня відповідальності конкретних посад, що класифікуються за групами та підгрупами. Схема посадових окладів визначається щорічно шляхом установаження мінімального та максимального розмірів посадових окладів для кожної

підгрупи посад державної служби протягом одного місяця з дня прийняття Закону про державний бюджет України. Варто зазначити, що за новим законодавством, розміри посадових окладів, надбавок за вислугу та ранг будуть суттєво збільшені. Законом встановлюється державна гарантія мінімального розміру окладу держслужбовців на посадах найнижчої групи та підгрупи (зокрема спеціалістів державних органів на рівні району), що дорівнюватиме двом розмірам мінімальної заробітної плати (станом на лютий 2012 року 2 тис. 146 грн., або 266 дол.). Для тих, хто сьогодні обіймає такі посади, це означатиме збільшення заробітної плати майже у 4,5 рази.

Як і раніше, додаткова заробітна плата державних службовців складатиметься з надбавок (за вислугу років та ранг) та премій. Надбавки за вислугу років та ранг встановлюються у вигляді коефіцієнтів до мінімальної заробітної плати за відповідну кількість років служби або ранг. Новим законом суттєво звужена система рангів, які присвоюються державним службовцям (з 15 до 9). Згідно з вимогами попереднього законодавства, право на отримання надбавки за вислугу державні службовці отримували після трьох років служби. За новим законом вони можуть отримувати надбавку у розмірі 20% від мінімальної заробітної плати після завершення першого року перебування на державній службі.

Згідно з положеннями попереднього законодавства, надбавки та премії становили понад 50% у структурі оплати праці державних службовців. Деякі надбавки виплачувались на постійній основі, а деякі – за рішенням безпосереднього керівництва. Раніше премії були фактично закладені в структуру заробітної плати і не виплачувались лише у випадку службової недбалості або порушення дисципліни, тобто були скоріше засобом стримування, аніж стимулюючою виплатою.

Варто зазначити, що через малу частку посадового окладу в структурі заробітної плати державного службовця ті, хто щойно розпочав роботу на державній службі, отримували несправедливо низьку заробітну плату. Це призводило до демотивування частини персоналу та високої плинності кадрів у цій категорії працівників.

Основне надбання нового закону про державну службу полягає у зменшенні ваги преміювання та надбавок у системі оплати праці. Порядок виплати визначатиметься відтепер залежно від груп та підгруп посад державної служби.

Загалом, Закон «Про державну службу» має гарантувати прозорість оплати праці державних службовців шляхом забезпечення принципу рівної оплати за рівну працю та усунення дискримінації за відомчою та територіальною належністю. Тому важливо порівняти в загальних рисах, яким чином ця модель узгоджуватиметься з існуючими очікуваннями та уявленнями про стандарти оплати праці.

Суб'єктивні оцінки адекватності оплати праці

Значні розбіжності в розподілі заробітної плати в державній службі відбиваються як на купівельній спроможності родин держслужбовців, так і на ступені задоволення оплатою праці. Кожен із цих факторів може, теоретично, викликати потребу або бажання взяти участь у корупційному акті.

Приблизно третина (35,6%) опитаних державних службовців зазначили, що витрачають усі гроші на найважливіше; 4,4% вказали, що можуть дозволити собі купувати лише їжу. Близько половини респондентів (48%) указали, що їхня родина має достатньо грошей для проживання, але придбання дорогих речей, як-от телевізора або меблів, вимагає додаткових зусиль. Лише 11,8 % опитаних зазначили, що живуть добре і можуть легко дозволити собі будь-які покупки, проте навіть серед них 91% мали б узяти кредит.

Аналіз ширшого українського контексту свідчить, що держслужбовці як група не обов'язково знаходяться у гіршому становищі, ніж інші групи: нормою є несправедливий розподіл заробітної плати та обмежена купівельна спроможність. Згідно з даними Держкомстату України, у 2010 році 20% найзаможніших членів суспільства заробляли в 3,7 рази більше, ніж найбідніші

20%; у середньому родини витрачають 53% доходів на харчування; на кожні 100 осель припадає 110 кольорових телевізорів, проте лише 85 пральних машин, 25 комп'ютерів та 21 автомобіль.

Опитані держслужбовці чітко усвідомлюють співвідношення своїх зарплат із середнім рівнем по країні. Враховуючи середньомісячну зарплату 2 тис. 239 грн. (277 дол.) у 2010 році, також не дивно, що 62% тих, хто заробляє від 2 до 3 тис. грн. (248 і 371 дол.), вважають свою зарплату низькою, а решта вважає її середньою. Майже всі державні службовці (93%), що заробляють більше 3 тис. грн. (370 дол.), вважають свою зарплату середньою. Серед опитаних державних службовців, які заробляють менше 2 тис. грн. (247 дол.), 89% вважають свою зарплату низькою.

Попри те, що державні службовці визнають, що їхні зарплати, як правило, знаходяться в межах норми, результати опитування доводять, що поточний рівень оплати праці в державному секторі є невідповідним, щоб задовольнити або достатньо вмотивувати службовців. В оцінках ступеня задоволення державних службовців різними аспектами робочого життя заробітну плату як фактор, що викликає задоволення, назвала найменша кількість респондентів (17%). При цьому задоволення рівнем соціального забезпечення (43%), стосунками з керівництвом (74%) та характером роботи, що виконується (71%), є значно вищим. У пропорційному вираженні набагато більше високопосадовців (43%), ніж службовців нижньої ланки (7%), вказують, що принаймні частково задоволені розміром своєї зарплати. Фінансові стимули, як з'ясувалось, є важливими лише для 6,7% опитаних державних службовців (найнижчі оцінки серед усіх факторів, що оцінювались). Опитування показало, що більш важливими факторами роботи в державній службі є умови роботи (33%), статус (33%) та пенсійне забезпечення (27%).

Під час глибинних інтерв'ю державні службовці із заробітною платою від 1,2 до 1,5 тис. грн. (149–186 дол.) вказували на своє невдоволення рівнем оплати праці. Зокрема, говорилось про те, що така зарплата є нарівні з некваліфікованими робітниками і не

враховує додаткових витрат, яких вимагає стиль одягу, рекомендований для держслужби.

Загалом, обговорення під час глибинних інтерв'ю та результати опитування показують, що на думку респондентів, за умови збереження пільг на поточному рівні ринковий («справедливий») рівень оплати праці держслужбовців нижньої ланки мав би становити від 3 до 7 тис. грн. (371 і 866 дол.) щомісячно, що в три рази більше за ту заробітну плату, яку дехто з них сьогодні отримує. Важливо зазначити, що ця сума є нижчою від тієї, на отримання якої державні службовці матимуть право відповідно до нової системи оплати праці, яка має бути впроваджена у 2013 році. Високопосадовці, які отримують від 5 тис. грн. (\$ 619), також зауважують, що для них заробітна плата достатнього рівня має принаймні втричі перевищувати поточний рівень.

Оплата праці і корупція

На пропозицію оцінити потенціал різних заходів для ефективної боротьби з корупцією в державному секторі 64,5% опитаних державних службовців зазначили, що підвищення заробітної плати буде ефективним. Проте населення в цілому в цьому впевнене набагато менше: лише 32% опитаних громадян вважають, що підвищення заробітної плати матиме позитивний вплив на подолання корупції.

Переконавання державних службовців у тому, що підвищення заробітної плати матиме значний вплив на рівень корумпованості в цьому секторі, схоже, суперечить їхнім відповідям на інші запитання, пов'язані з заробітною платою. Понад 95% респондентів заявили, що заробітна плата повинна бути принаймні вищою 5 тис. грн. (619 дол.), щоб державні посадовці відмовились від хабарів. Серед них 27% зазначили, що для цього зарплати повинні бути між 5 та 7 тис. грн. (619–866 дол.), а за оцінками ще 27%, потрібно платити принаймні 15 тис. грн. (1 тис. 857 дол.). Ці цифри набагато перевищують зазначену державними службовцями справедливую зарплату за їхню роботу (3 та 7 тис. грн., або 371–865 дол. на місяць), тобто свідчать про те, що

забезпечення справедливої оплати праці не обов'язково має відрадити державних службовців від хабарів.

Результати дослідження фактично вказують на те, що для декого в державній службі участь у корупційних оборудках обумовлюється не моральними принципами, а ситуацією. Під час глибинних інтерв'ю зазначалося, що працівники нижньої ланки мають обмежені можливості для отримання додаткового доходу: вони не контактують із громадянами або, якщо й контактують, їхні клієнти не мають можливості давати хабарі. На підтвердження того, що службовці нижньої ланки мають обмежені можливості для корупції, слід зауважити, що, як показали результати опитування, мотивом для роботи у декого з опитаних молодих спеціалістів є можливість отримання додаткового доходу (6,7%). При цьому у відповіді на запитання щодо кар'єри на державній службі перспектива посади, що дозволяє отримувати корупційні переваги, була названа важливим фактором; зокрема, на думку 41% опитаних, можливість отримання неофіційного доходу може зробити певну посаду привабливою. Під час глибинних інтерв'ю респонденти підтвердили, що деякі посади дійсно мають попит саме через можливості для незаконного доходу: до них, як показали інтерв'ю, входять посади в контролюючих та дозвільних органах, популярні саме через те, що дають такі можливості.

Зрештою, як бачимо, переконання української влади в тому, що система оплати праці державних службовців вимагає реформування, має під собою достатнє підґрунтя. Втім, з урахуванням інших наявних чинників, усе ж залишаються сумніви в тому, що підвищення заробітної плати дасть який-небудь ефект у справі подолання корупції, особливо якщо таке підвищення не супроводжуватиметься ефективнішим застосуванням антикорупційного законодавства.

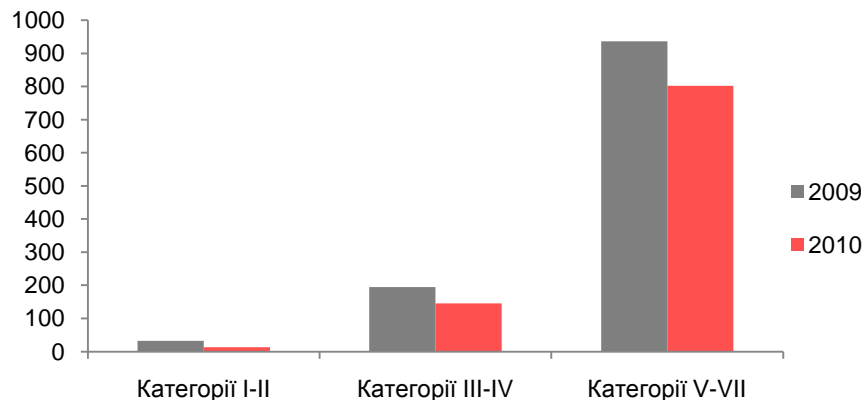
Низькі ризики

Державний сектор

На думку значної частини опитаних державних службовців, корупційні практики мають місце або поширені на рівні керівництва, зокрема хабарі (57%), відкати (51%) та корупція при працевлаштуванні (80%), яку багато респондентів (20%) розглядають як єдиний спосіб отримати призначення на посаду, що дозволяє займатися вимаганням незаконних доходів. При цьому панує переконання, що високопосадовці завдяки своїй владі та зв'язкам користуються повною безкарністю в разі висунення звинувачень у корупції. За словами одного з держслужбовців: *"Чимало чиновників, службовців та правоохоронців втягнуті в корупцію, проте про справи про притягнення керівників до відповідальності мені навіть не відомо"*. Як пригадав інший: *"Мого товариша, слідчого, засудили на 8 років позбавлення волі за хабар у 2000 дол. А начальник його райвідділу володіє половиною магазинів у місті."*

Дані Головного управління державної служби (зараз Національне агентство України з питань державної служби), опубліковані на сайті управління у грудні 2010 року, вказують на чітку тенденцію до повідомлення фактів корупції переважно з боку дрібних посадовців.

Справи, розглянуті судами за фактами порушення Закону «Про боротьбу з корупцією»



Попри зменшення загальної кількості корупційних справ у 2010 році, наведені нижче дані, що були опубліковані у щорічному звіті Головного управління державної служби за 2009 рік, усе ж засвідчують той факт, що принаймні у 2007–2009 роках спроб притягнути до відповідальності державних високопосадових осіб робилося більше. При цьому вони також говорять про відносну недоторканність, якою, здається, користуються державні службовці вищого рангу, або на поблажливість при призначенні покарання, навіть при порушенні кримінальних справ.

Аналізуючи дані 2009 року, можна побачити, що близько 50% справ, пов'язаних із правопорушеннями, вчиненими службовцями I та II категорій (найвищі категорії), так і не потрапили до суду, порівняно з менше ніж 10% справ стосовно державних службовців нижчих категорій. Так само понад 80% справ стосовно службовців I або II категорії, що все ж потрапили до суду, було закрито без висунення обвинувачення, порівняно з менше ніж 50% справ, що стосувалися посадовців нижньої ланки. Подібну тенденцію можна побачити і в даних за 2007 та 2008 роки.

Справи за фактами порушень державними службовцями
Закону «Про боротьбу з корупцією» (2007–2009 рр.)

Категорія службовців та рік		Направлено в суди	Розглянуто судами	Результати		
				Оштраф-вано	Притягнуто до кримінальної відповідальності	Справу закрито
I-II	2007	12	10	3	0	6
	2008	15	7	3	0	4
	2009	33	18	3	0	15
III-IV	2007	1258	1145	939	0	183
	2008	1358	1252	1072	0	159
	2009	200	181	88	0	90
V-VII	2007	1864	1720	1406	8	287
	2008	1826	1671	1344	4	299
	2009	958	869	622	1	242

Джерело: Головне управління державної служби – Річний звіт за 2009 р.

Єдиним позитивним зрушенням є те, що хоча випадків притягнення до кримінальної відповідальності державних посадових осіб I та II категорій раніше не було взагалі, за даними звіту Міністерства юстиції про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 році, у 2010–2011 роках за корупційні злочини було засуджено 9 високопосадовців.

Перспектива звільнення зі служби за порушення антикорупційних норм законодавства також виявляється слабким інструментом стримування. Відповідно до даних Головного управління державної служби у 2009 році за вчинення корупційних порушень було звільнено лише 35 державних службовців (ще троє втратили роботу за порушення вимоги про декларування майна, а 14 – через виникнення конфлікту інтересів). Попри те, що ця цифра є надзвичайно низькою, вона все ж відображає певне збільшення числа таких справ порівняно з попередніми роками (у 2008 році було звільнено 24 особи, у 2007 – 13, а у 2006 – 5).

Потенційно новий Закон України «Про державну службу» може посилити страх перед покаранням, яке може бути застосовано до державних службовців. Утім, він матиме стримуючий ефект лише за умови активного та систематичного його застосування.

Приватний сектор

Результати опитування підприємців показують, що поточні антикорупційні ініціативи абсолютно не лякають тих, хто працює у приватному секторі. З огляду на кількість заяв та рівень виявлення правопорушень, а також порядки та досвід корумпованого державного сектора в цій групі скоріше панує повне відчуття безкарності.

Більшість опитаних підприємців не дуже довіряють державним ініціативам, спрямованим на приборкання незаконних операцій у приватному секторі. Крім того, вони були погано поінформовані в питаннях національного антикорупційного законодавства, яке діяло на той час. Нарешті, перспектива понести відповідальність

не впливає на рішення підприємців або їхніх співробітників, коли в них з'являється можливість взяти участь у корупційній угоді, через загальнопоширене переконання у безкарності.

Заплутана та латентна природа корупції, за якою стоять комерційні інтереси, ускладнює її виявлення. Отже, ключову роль починають відігравати звернення про факти корупції. Попри це, про випадки безчесної поведінки в приватному секторі повідомляється рідко. Дійсно, серед опитаних підприємців лише 2% звертаються у правоохоронні органи в разі, коли співробітник отримує відкат. Лише 11% підприємців заявили, що при вирішенні проблем з недобросовісними контрагентами звернуться у правоохоронні органи або органи прокуратури. Решта віддають перевагу вирішенню проблем у приватний спосіб: або самостійно (38%), або через юристів (26%). Настільки низький рівень звернень про порушення відповідає загальній несхильності до викриття зловживань в українському суспільстві. На думку опитаних підприємців, відсутність повідомлень про правопорушення є результатом небажання втратити переваги, що дає корупція, та прагнення захистити корпоративну й особисту репутацію.

Від подання заяв підприємців зупиняє переконання у неефективності діяльності органів, відповідальних за антикорупційні заходи, що створює в бізнес-колах відчуття безкарності. Опитані підприємці вказують, що антикорупційні заходи проводяться безсистемно, а кількість продажних правоохоронців та суддів дозволяє відносно легко зняти обвинувачення в обмін на хабар. Більше того, вважається, що державний сектор (якому загалом вигідна корупція в приватному секторі) дозволяє останньому працювати з порушеннями законодавства. Треба зазначити з цього приводу, що більше половини опитаних працівників правоохоронних органів визнають, що керівників приватних підприємств рідко притягують до відповідальності за корупційні дії.

Глибинні інтерв'ю з підприємцями дають привід для надії. Багато респондентів категорично закликають до рішучішого

застосування антикорупційного законодавства. На думку деякого з них, більшого профілактичного ефекту можна досягти через повідомлення про показові судові процеси у ЗМІ та застосування суворішого покарання. Серед опитаних підприємців 78% зазначили, що вважають, що суворіші кримінальні санкції за корупцію зможуть допомогти приборкати зловживання. Крім того, зазначалося, що викриттю випадків корупції може допомогти, по-перше, впровадження дієвих механізмів для викриття зловживань та, по-друге, реалізація інформаційних заходів, зокрема роз'яснення негативних наслідків корупції для бізнесу.

Підприємці усвідомлюють ту роль, яку вони потенційно можуть відіграти в подоланні корупції. На думку деякого з них, держава має допомогти їм при створенні бізнес-асоціацій та розробці внутрішніх кодексів поведінки. Окрім закликів до підтримки з боку держави, підприємці також пропонують самим власникам та менеджерам робити внесок у боротьбу з корупцією шляхом реформування корпоративних та особистих стандартів поведінки.

Проте, попри таку очевидну готовність визнати, наскільки важливим є створення чистого бізнес-середовища, їм, як здається, бракує мотивації зробити перший крок на шляху до чесної поведінки на конкурентному ринку. Більше того, масштаби поширення безчесності в бізнес-секторі усе ще тісно пов'язані з рівнем корумпованості в державному секторі, тому відхід від глибоко вкоріненої звички застосовувати нелегальні методи здається доволі малоімовірним.

ТЯГАР МИНУЛОГО

Корупція в Україні набула поширення через ряд причин, які, очевидно, значною мірою своїм корінням сягають в історію країни.

2.1 Слабке бажання діяти

Зміни можливі лише за умови, що в суспільстві назріло масове невдоволення існуючим станом речей. Тотальна корупція в сфері державного управління не зникне, якщо громадяни в своїй масі байдужі до проблеми. Отже, вироблення чіткого розуміння масштабів або джерел невдоволення корупцією в Україні є досить складним завданням. І дійсно, корупція, схоже, стала тотальним явищем і часто сприймається громадянами як звичайний спосіб вирішення проблем. Дослідження, проведені протягом останніх років такими організаціями як Київський міжнародний інститут соціології та «Менеджмент Системз Інтернешнл», показали, що принаймні 25% українців вважають корупцію неприйнятною за жодних обставин. Втім, у більшості таких досліджень цей факт подається без будь-яких подальших пояснень або аналізу цього феномену. Отже, мета цього дослідження полягала у проведенні оцінки ставлення до корупції в Україні, визначенні того, в яких категоріях опитаних існує потенціал для висловлення невдоволення ситуацією, та з'ясуванні можливих стимулів і перешкод на шляху до цього.

Результати опитування та глибинних інтерв'ю з представниками основних категорій суб'єктів, залучених до антикорупційної діяльності, зокрема громадянами, правоохоронцями, представниками ЗМІ, громадськими активістами та держслужбовцям, дали можливість зробити такі висновки:

- Хоча загалом в Україні панує невдоволення рівнем корупції, українці відчують нездатність або небажання з нею боротися.
- Серед опитаних груп найбільше впевнені у власній рішучості та здатності взяти активну участь в антикорупційних заходах активісти громадських організацій.
- Громадяни у своїй масі не схильні до участі в заходах щодо подолання корупції.
- Таке небажання можна пояснити особистими інтересами в разі використання корупційних методів, а також більш загальними факторами, завдяки яким антикорупційна активність здається неважливою або марною.
- Загалом, українці неохоче висловлюють своє незадоволення ситуацією з корупцією; перевага віддається неформальним та стриманим формам протидії на особистому рівні.

Загальне ставлення до корупції

У процесі оцінки ставлення українців до корупції в ході глибинних інтерв'ю стало зрозуміло, що серед населення панують настрої відчаю та розчарування, – тенденції, що підтверджуються і результатами опитування: 66% респондентів указали, що, на їхню думку, більшість українців незадоволені ситуацією з корупцією в країні, але відчують, що нездатні будь-що змінити.

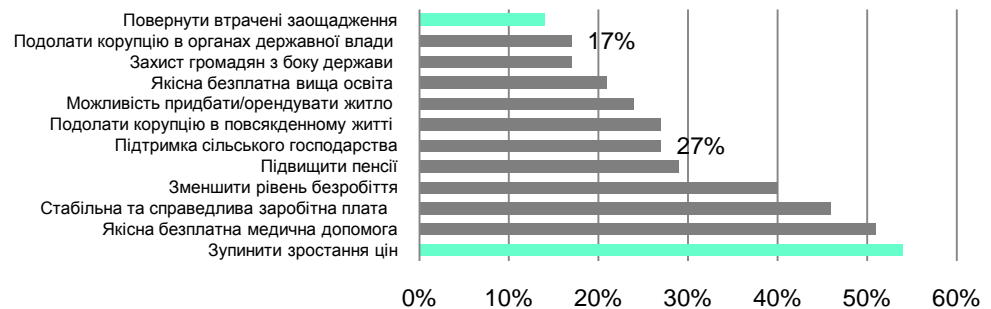
У цьому плані 76% респондентів вважають, що в питаннях боротьби з корупцією українці готові займати переважно пасивну позицію. На думку більшості опитаних, лише окремі категорії можуть активно проявити себе в питаннях збереження корупційної ситуації чи боротьби з нею – ті, хто користується або бажає користуватися перевагами, які може дати корупція, і ті, хто готовий виступити проти неї.

За оцінками респондентів, найімовірнішою реакцією громадян на випадки корупції є байдужість і бездіяльність (35%) та спроби утриматись від участі в корупційних діях (22%). Лише 13% припускають, що громадяни активно протидіятимуть їй.

Фактори стримування

Основним стримуючим фактором протестного потенціалу громадян є особисті інтереси. Люди можуть критикувати дії корумпованих чиновників й одночасно бути готовими до участі в незаконних операціях, що обіцяють їм особисті переваги. Серед опитаних учасників близько половини зазначило, що відчувають ненависть до системи, яка зробила це можливим. При цьому спостерігається високий рівень залучення до корупційних угод: 56% опитаних респондентів брали участь у корупційних оборудках протягом свого життя, а 30% – протягом останнього року. Більшість учасників опитування (64%) вважають особисті інтереси основною причиною, чому люди пропонують хабарі. На думку 74% опитаних громадян, 73% держслужбовців та 43% правоохоронців, така загальна звичка населення пропонувати хабарі тим, хто має владу, становить головну перешкоду для антикорупційних ініціатив. Іншим фактором, що обмежує потенціал для прояву громадського невдоволення корупцією, є те, що проблему корупції в свідомості українців затьмарюють інші соціальні проблеми. Серед опитаних громадян 27% погодились, що першочерговим завданням влади має бути зниження рівня корупції в повсякденному житті людей; 17% зазначили, що пріоритетом має бути подолання корупції в державних органах. Для порівняння, припинення зростання цін, удосконалення державної системи охорони здоров'я та забезпечення стабільної і справедливої оплати праці має бути, на думку громадян, більш пріоритетними напрямками діяльності влади (54%, 51% та 46% відповідно).

Соціальні питання, що влада має вирішувати в першу чергу



Опитування, проведене Міжнародним фондом виборчих систем у 2011 році, також показало, що корупція не викликає в українців такого занепокоєння, як інфляція, бідність та безробіття.

Нарешті, ці данні також відповідають результатам опитування, проведеного Інститутом Горшеніна у травні 2011 року, згідно з якими 37% респондентів готові протестувати проти зростання цін у країні, і лише 17% – проти поширеної корупції. Той факт, що інші соціальні питання вважаються більш невідкладними, відволікає увагу від вирішення проблеми корупції. Як сказав один респондент:

Звичайні люди настільки занепокоєні погіршенням економічної ситуації, що просто перестали звертати увагу на корупцію.

Мотиви

Результати опитування свідчать і про те, що людина, навіть виступаючи проти корупції, робитиме це, швидше за все, задля власних інтересів, а не з високих етичних переконань або ради інтересів суспільства. На думку респондентів, суспільна користь (15%) та вияви підтримки ідеологічної або політичної позиції (12%) стимулюють до громадської активності значно менше, ніж особисті мотиви (42%). Відповідно до результатів опитування, проведеного Інститутом Горшеніна у травні 2011 року, серед мотивів участі у вуличних протестах «високий рівень корупції» обрали 17,1% опитаних, а «зростання цін» – 36,6%. Ці результати узгоджуються з матеріалами попереднього дослідження Інституту прикладних гуманітарних досліджень (ППГД), яке показало, що активність громадян стимулюють швидше особисті проблеми, аніж більш загальна зацікавленість потребами суспільства. Як наслідок, якщо корупція не стає джерелом реальних проблем у повсякденному житті громадян, як правило, не варто очікувати, що вони зможуть мобілізуватися проти неї.

Недовіра до органів влади та структур, відповідальних за боротьбу з корупцією, є однією з основних причин небажання українців брати активну участь в антикорупційних ініціативах.

Так, опитані громадяни вважають корумпованих суддів, правоохоронців та політиків, які мають імунітет від переслідування, основними перепонами, що гальмують процес подолання корупції в Україні. На думку лише 4% опитаних громадян, правоохоронні органи мають конструктивний потенціал для активної протидії корупції; лише 2% визнали, що довіряють судам.

З огляду на це, як пояснюють учасники глибинних інтерв'ю, бажання громадян у своїй масі відкрито виступати проти протизаконних дій пригнічується відчуттям того, що інші категорії, яким корупція вигідна, не підтримають їх або навіть активно протидіятимуть будь-яким спробам викрити факт правопорушення. Отже, такі спроби вважаються марними, якщо не сказати небезпечними. Подібні настрої відчуються й у формах висловлення громадянами свого невдоволення, як показано в наступному розділі.

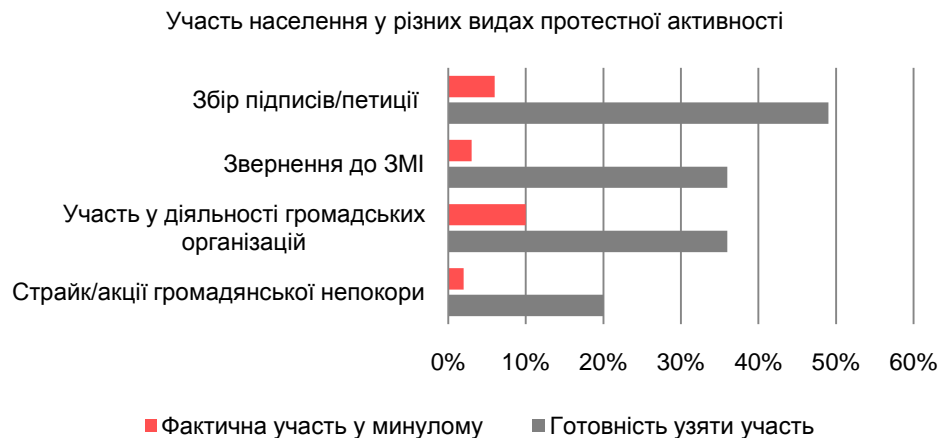
Пріоритетні форми прояву соціальної активності

Антикорупційні дії з боку громадян можуть бути пасивними або активними.

Уникання, тобто обмеження контактів з установами та участі в ситуаціях, де існує ймовірність корупції, є найпасивнішою формою опозиції корупції. Глибинні інтерв'ю показали, що люди схильні використовувати цю форму спілкування через страх перед потенційними наслідками як участі в корупційних практиках, так і викриття випадків протизаконних дій.

Активні дії можуть мати різні форми прояву. Наприклад, деякі громадяни, що все ж зважуються протистояти домаганням вирішувати справи корупційним шляхом, відмовляються відповідати на вимагання та натомість наполягають на тому, щоб послуги, на отримання яких вони мають законні підстави, надавались без хабара. Проте, як загалом вважається, виграти в таких ситуаціях може лише той, у кого є час та наполегливість. При цьому перевага, як правило, віддається тим формам

діяльності, що передбачають низький ступінь взаємодії або безпосереднього залучення. Наприклад, петиції та збори підписів вважаються найпривабливішою формою протесту, зокрема 49% респондентів зазначили, що готові взяти в них участь. Більше третини респондентів підтримали участь у консультаціях з громадськістю та мітингах, зверненнях до ЗМІ й народних депутатів, а також участь у діяльності громадських організацій. Форми громадської активності, що вимагають більшого особистого залучення або супроводжуються якимись ризиками, наприклад участь у вуличних демонстраціях, активна участь у діяльності політичних партій або страйках — викликають значно менший інтерес (6%, 18% та 20% відповідно). Так само низьким є рівень готовності звернутися до системи правосуддя (19%).



Попри таку, як здається, відкритість різним формам соціальної активності, реальна участь у них лишається мінімальною. Наприклад, лише 6% респондентів підписували петиції протягом останнього року і тільки 3% звертались до ЗМІ. Отже, на даний момент можна сказати, що участь в антикорупційній діяльності залишається, по суті, на рівні бажаної. Подібна тенденція є характерною і в питаннях готовності громадян повідомляти про факти корупції.

Небажання заявляти про факти корупції

Боротьба з корупцією вимагає впевненості в тому, що громадяни повідомлятимуть про аморальні або протиправні, з їхнього погляду, дії, що мають місце в їхніх організаціях, особам або органам, які, на їхню думку, можуть змінити таку поведінку або попередити такі дії.

В Україні, як і в більшості країн, що знаходились під владою авторитарних режимів, повідомлення про чийсь протиправні дії традиційно сприймається у дуже негативному світлі. Хоча таке ставлення, здається, почало змінюватися останніми роками, слід пам'ятати, що ті, хто викриває факти можливих зловживань, не завжди діють з альтруїстичних міркувань, отже, в окремих випадках за їхніми діями можуть стояти власні інтереси. Саме через це важливу роль відіграє ретельна розробка механізмів роботи з заявами про факти корупції.

З урахуванням зазначеного, в ході опитування громадян, державних службовців та працівників правоохоронних органів розглядалися такі питання:

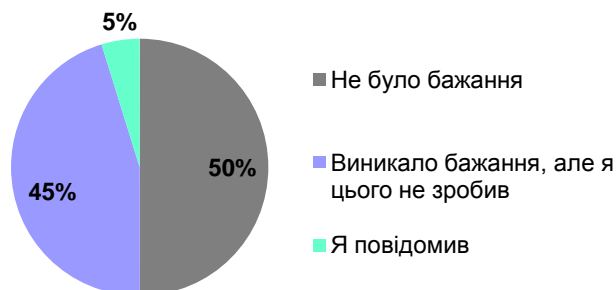
- наскільки реальним є поширення практики повідомлень про службові зловживання у різних сферах державного сектора;
- якими мотивами керуються особи, що повідомляють про ймовірні випадки нечесної поведінки;
- ставлення державних службовців та населення в цілому до тих, хто повідомляє про службові зловживання;
- мотиви тих, хто відмовляється доводити до відома інших інформацію про сумнівні з юридичної та етичної точки зору практики;
- проблеми, що постають перед викривачами випадків зловживань у результаті заяв про службові злочини;
- адекватність, у теорії та на практиці, існуючих механізмів захисту викривачів можливих службових зловживань.

Результати дослідження показали, що попри той факт, що в цілому населення ставиться до тих, хто повідомляє про

зловживання, доволі позитивно, фактичний рівень таких повідомлень усе ж залишається низьким. Переважно діями тих, хто все ж робить службові викриття, керують особисті інтереси, а тих, хто не повідомляє про зловживання, – усвідомлення чималих особистих ризиків, пов’язаних з такими зверненнями. Отже, схоже, що потенціал для поширення практики службових повідомлень усе ж існує і може розкритися за умови проведення відповідних удосконалень у системі.

Негативне ставлення до практики повідомлень про службові зловживання (що інколи називають інформуванням), що, як вважалося, панує серед населення, потроху зникає. Більшість представників українського суспільства (66%) насправді сприймає викриття протиправних дій швидше позитивно, ніж негативно. Тут спостерігається зростання числа тих, хто ставиться до таких заяв позитивно, – на 24% порівняно з даними, отриманими Інститутом прикладних гуманітарних досліджень у 2004 році. Більше того, значна частина опитаних (42%) вважає викриття випадків службових зловживань високоефективним інструментом боротьби з корупцією. Утім, фактична кількість повідомлень про протиправні або неетичні вчинки лишається незначною. Як показали інтерв’ю, лише 5% респондентів повідомляють у правоохоронні органи про випадки корупції, свідками яких вони стали. Інші 45% зазначають, що мали бажання повідомити, але їм завадили або їх відрадили від цього через якісь причини. Очевидно, це свідчить про те, що потенціал усе ж є, слід лише створити більш сприятливі умови для поширення практики службових викриттів.

Готовність громадян повідомляти у правоохоронні органи про випадки вимагання хабара



Ставлення до викриття випадків зловживань, шахрайства або корупції серед представників української держслужби значно відрізняється від ставлення до них у суспільстві в цілому. Атмосфера, що панує у державних установах, з їхньою внутрішньою культурою та особистими відносинами, створює не надто сприятливі умови для викриття службових зловживань серед своїх колег. Це, зокрема, стосується ситуацій, коли для вирішення інциденту залучаються інші суб'єкти (наприклад, ЗМІ або правоохоронні органи) замість того, щоб скористатись наявними внутрішніми механізмами. Більшість державних службовців характеризують тих, хто викриває випадки службових зловживань, негативно: жадібна, заздрісна людина, кар'єрист та зрадник. Внутрішні службові викриття розглядають позитивно лише 33% державних службовців, а зовнішні – менше 20%. Майже чверть респондентів з масиву державних службовців зазначили, що вважають внутрішні службові викриття аморальними.

Негативне ставлення держслужбовців до тих, хто повідомляє про можливі випадки корупції, та той факт, що вони віддають перевагу внутрішнім каналам повідомлень, відображається на практиці. Попри поширеність корупції в державних органах, лише 23,5% опитаних держслужбовців відомо про випадки звернень до керівництва і лише 8% – про повідомлення в інші органи. Не менш важливо зазначити, що рівень готовності державних службовців до активного викриття сумнівних практик лишається низьким. Три чверті опитаних держслужбовців зазначили, що не робитимуть нічого, навіть якщо їм стане відомо про корупційні дії з боку когось із колег. Лише 20% готові звернутися з цього приводу до керівництва. Дуже незначний відсоток респондентів подумали б звернутися у правоохоронні органи, ЗМІ та громадські організації.

Неоднозначне ставлення правоохоронців до тих, хто подає заяви про випадки корупції, свідчить як про те, що громадяни лишаються для них цінним джерелом такої інформації, так і про те, наскільки значну роль відіграє серед них внутрішня організаційна культура. 80% правоохоронців сприятливо

ставляться в своїх оцінках до чиновників, які повідомляють про службові зловживання. При цьому в оцінках своїх колег-правоохоронців, які повідомляють про корупційну поведінку, цей показник падає до 48%. Фактично, майже половина опитаних правоохоронців вважає службові викриття стосовно дій своїх колег аморальними. Таке негативне ставлення до внутрішніх повідомлень підтверджується й фактичною кількістю відомих випадків службових викриттів у структурі правоохоронних органів, що є так само низькою, як і в державній службі.

Рішення повідомляти чи не повідомляти про факт корупції, як можна припустити, залежить здебільшого від оцінки як переваг, так і негативних факторів.

Викриття випадків зловживань як антикорупційний інструмент надає громадянам механізм, за допомогою якого вони можуть зробити свій внесок у вдосконалення суспільства. Проте лише деякого з заявників (15%) до дій спонукає бажання принести користь суспільству. Переважна більшість тих, хто повідомляє про свої підозри щодо випадків корупції, навпаки, серед основних мотивів називають особисті інтереси, наприклад захист своїх прав. Глибинні інтерв'ю з посадовцями, які повідомляли про підозрілі дії своїх колег керівництву, підтверджують, що такі повідомлення, як правило, зумовлені особистими інтересами, зокрема невдоволенням, помстою чи бажанням зробити кар'єру. Лише декілька осіб зазначили, що робили це з безкорисливих міркувань: бажання відстояти моральні принципи, відповісти на зухвалу поведінку з боку керівництва або покращити нездорову, з їхнього погляду, атмосферу в колективі.

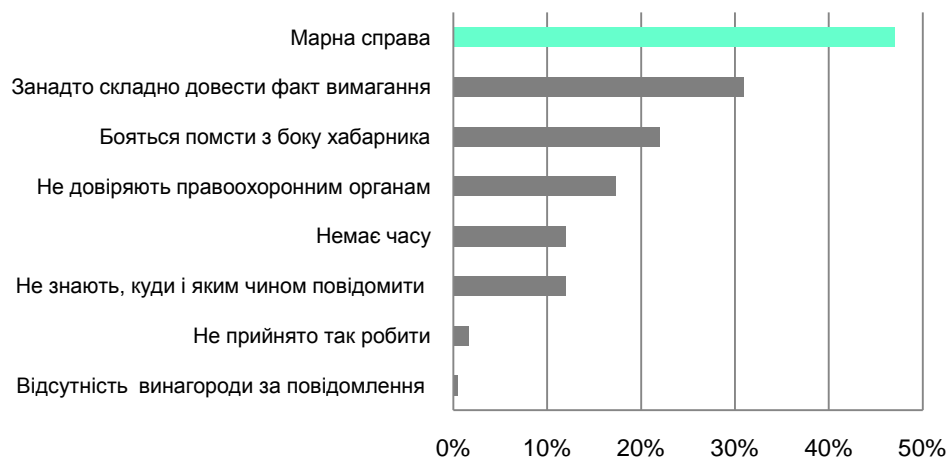
Серед громадян найважливішою причиною замовчування інформації про підозрілу поведінку є недовіра до ефективності механізмів реагування на скарги. Слід зазначити, що 47% опитаних, які мали бажання повідомити про корупцію, але не зробили цього, вважають, що звернення з приводу таких протиправних дій до правоохоронних органів не спричинили б жодних санкцій проти порушника. Така позиція, схоже, відповідає дійсності: 43% тих, хто все ж повідомляв про

зловживання, зазначили, що їхні звернення не дали результатів, і лише 22% вказали, що результати були позитивними; нарешті, 35% заявили, що їхні повідомлення мали для них як джерела інформації негативні наслідки.

Крім невпевненості у доцільності звернень про випадки зловживань в українських реаліях, громадяни відчувають недовіру до правоохоронних органів у питаннях збереження конфіденційності та сумніви щодо адекватності рівня захисту у разі погроз або помсти. Остання причина занепокоєння, очевидно, має під собою підґрунтя, адже більшість працівників правоохоронних органів (80%) також погоджуються, що ті, хто повідомляє про випадки корупції, захищені слабо.

Правова необізнаність та ступінь доступності каналів повідомлень також певною мірою впливають на бажання громадян робити заяви. Відчувається невпевненість у тому, що саме становить корупцію згідно з законодавством і, отже, про які випадки відповідним чином треба повідомляти та які докази можуть бути потрібні, щоб обґрунтувати звинувачення. Деякі громадяни просто не знають, до кого треба звертатися зі скаргами про випадки корупції.

Фактори, що заважають повідомляти про факти корупції
(можливі декілька варіантів відповіді)

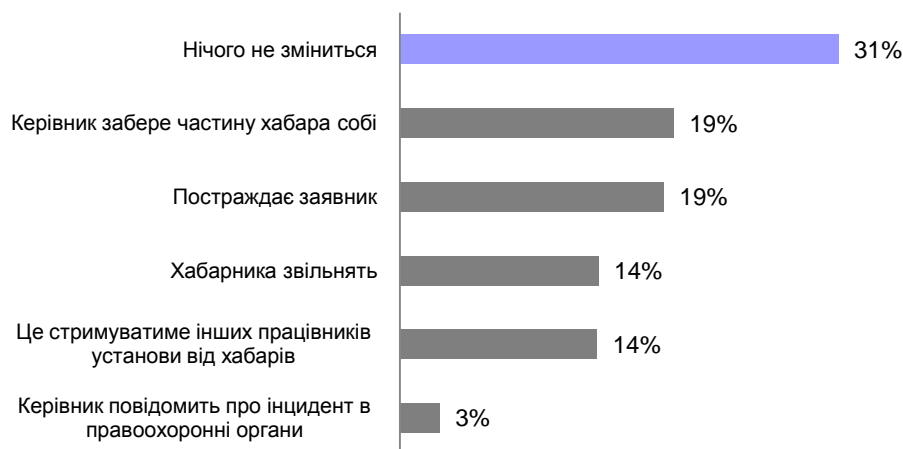


Як уже зазначалось, 45% опитаних громадян відповіли, що в якийсь момент думали повідомити про випадок корупції, але не зробили цього. Для таких людей реформи, які б допомогли усунути недоліки, що, як вони вважають, є в системі, можуть стати достатнім стимулом для активних дій.

Негативний імідж тих, хто викриває зловживання у системі державної служби, можна побачити у відповідях про причини відмови державних службовців від викриття фактів корупції серед своїх колег.

Респонденти з обох зазначених категорій називають невпевненість у можливих наслідках для того, хто повідомляє про дії своїх колег, основним фактором, що відбиває бажання діяти. Фактично, більше державних службовців прогнозують негативні наслідки для службовця, який інформує про зловживання (19%), а не для корупціонера (14%), а на думку правоохоронців, колеги та керівництво дивитимуться на нього швидше зі зневагою (35%), аніж з повагою (6%).

Прогнозовані наслідки повідомлення державним службовцем керівництву про факт корупції



Серед інших причин занепокоєння називалась недовіра до тих, хто розслідує заяви про зловживання, а також сумніви щодо здатності внутрішніх механізмів відповідним чином реагувати на заявлені інциденти. 31% державних службовців припускають, що викриття випадків корупції не дасть жодних результатів. Ще 19%

вважають, що хабарнику досить буде поділитися отриманими від корупційної угоди грошима з керівництвом – і справу закриють.

Основна ідея системи службових викриттів полягає в тому, що захист осіб, які викривають факти зловживань, є необхідним для підвищення рівня доброчесності у системі державної служби та професійному середовищі загалом. Отже, мета чинних процедур полягає не лише в наданні захисту працівникам, які викривають протизаконні дії або випадки безгосподарності, а й у підвищенні ефективності державних органів шляхом доведення інформації про проблеми до уваги тих, хто може їх вирішити. В ідеалі, успішність застосування таких процедур визначається не за кількістю працівників, які вийшли за межі звичайної вертикалі, щоб повідомити про зловживання та отримати захист від репресій, а за кількістю тих, хто довів інформацію про проблеми до уваги керівництва та кому не потрібно було йти далі.

Наведені аргументи свідчать про те, що наявним механізмом системи службових викриттів в Україні ще далеко до такого стандарту. Тотальна недовіра до системи відвертає громадян, державних службовців та правоохоронців від звернень з приводу своїх проблем до тих, хто має можливість їх вирішити.

2.2 Слабка здатність діяти

Громадянське суспільство має відігравати вагомую роль у питаннях сприяння доброчесності та підвищення її рівня. Втім, українське громадянське суспільство ще не достатньо потужне, щоб узяти на себе таку роль у сфері боротьби з корупцією.

ЗМІ

Засоби масової інформації відіграють особливо важливу роль у питаннях боротьби з корупцією. Незалежна преса – один з основних механізмів інформування громадськості про антикорупційні заходи. Проводячи розслідування та викриваючи випадки корупції, журналісти забезпечують аудиторію

інформацією та подробицями інцидентів, що дає можливість усім небайдужим громадянам та суспільству в цілому покликати до відповідальності як державні, так і недержавні інститути. Крім того, реально працююча, незалежна преса сприяє ініціативам громадян у боротьбі з корупцією, вплив яких залежить не лише від елементарної доступності та надійності інформації, а й від наявних засобів активізації полеміки для висловлення думок та порушення суспільно важливих тем. Отже, ЗМІ відіграють подвійну роль у процесі подолання корупції: вони привертають увагу безпосередньо до фактів корупції через розслідування та публікацію матеріалів та мають можливість поширювати інформацію про антикорупційні ініціативи інших суб'єктів.

Особливості процесу демократизації в Україні завадили повноцінному розвитку працездатних, незалежних засобів масової інформації. Протягом останніх років за підтримки таких міжнародних донорів як корпорація «Виклики тисячоліття» та Агентство міжнародного розвитку США (АМР США) для мобілізації ЗМІ у боротьбі з корупцією було реалізовано ряд масштабних проектів. Проте з низки причин, серед іншого, через залежність преси, значимих успіхів досягти не вдалося. Слід зауважити, що в міжнародному рейтингу свободи преси за 2011 рік, що публікується організацією «Репортери без кордонів», Україна посіла 116 місце серед 178 країн світу, зайнявши позицію трохи вище Камбоджі та Зімбабве. У 2010 році Україна займала 131 місце – найнижчий показник за всі роки – переважно внаслідок зникнення того року журналіста Василя Климентьєва.

Цим невтішним результатам відповідають і дані рейтингу 2011 року організації «Фрідом Гаус» «Свобода преси», за висновками якого, попри скасування у 2001 році кримінальної відповідальності за наклеп, цивільні позови за образу честі та гідності продовжують використовувати як інструмент стримування журналістів від критики державних чиновників.

За таких умов важливо усвідомлювати реальні можливості українських ЗМІ сприяти підвищенню рівня доброчесності в органах влади. У результаті загальнонаціонального опитування,

глибинних інтерв'ю безпосередньо з журналістами та аналізу матеріалів про корупцію в українських виданнях за період з липня 2009 по липень 2010 року вдалося зібрати масив даних за такими темами:

- Сфера засобів інформації з урахуванням кількості, розподілу та формату ЗМІ, що працюють в Україні.
- Ступінь довіри населення до журналістів та джерела інформації про корупцію, що викликають найбільшу довіру.
- Антикорупційний потенціал українських ЗМІ з огляду на їхні можливості та ступінь залучення до інформаційних кампаній, готовність співпрацювати з правоохоронними органами та зацікавленість у проведенні незалежних журналістських розслідувань випадків корупції.
- Вплив антикорупційних матеріалів на формування громадської думки та дії з боку держави.
- Фактори, що обмежують потенціал ЗМІ у боротьбі з корупцією.

Результати дослідження показали:

- Працівники ЗМІ загалом цікавляться темою корупції та вважають її важливою для аудиторії.
- Проте самі українці лише частково цікавляться проблемою корупції та покладаються швидше на особистий досвід або власні контакти як основні джерела інформації про неї.
- На думку населення, репортажам про корупцію бракує обґрунтованості та неупередженості, отже, громадяни скептично ставляться до ЗМІ як надійного джерела інформації.
- Ані журналісти, ані громадяни не відчують, що інформація ЗМІ має скільки-небудь суттєвий вплив на подолання корупції.
- Співпраця між журналістами, правоохоронцями та представниками громадських організацій є епізодичною та безсистемною, а її ефективність викликає сумніви.
- На думку журналістів, на їхній потенціал розслідувати та повідомляти про корупційні проблеми негативно впливає ряд чинників, зокрема різного роду тиски з боку власників та інших сторонніх суб'єктів.

- При цьому навіть самі журналісти погоджуються, що вони корумповані як група і що використовують корупційні методи.

Згідно з результатами дослідження, проведеного в Україні маркетинговою компанією TNS у 2009–2010 рр., телебачення є найважливішим джерелом інформації для населення. В середньому за тиждень телепрограми дивляться більше 15 млн. глядачів. Друковані видання охоплюють приблизно 12 млн. читачів. Радіо – найменш популярний серед традиційних видів медіа-ресурсів, але його частка лишається усе ще значною і становить приблизно 10 млн. слухачів (за даними Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України).

Користування мережею Інтернет набуває все більшого значення в Україні, проте все ще лишається на відносно низькому рівні порівняно з країнами Західної Європи. За даними Держкомстату України, в січні 2012 року стаціонарне підключення до мережі Інтернет мали 3 млн. 821 тис. родин. Відповідно до інформації бази даних індикаторів розвитку Світового банку за 2012 рік, у 2010 році Інтернетом користувалось 33,2% українців, порівняно з 79,5% німців та 90% голландців.

Телевізійний сегмент також продовжує зростати. За інформацією Національної ради телерадіомовлення, в Україні у 2011 році нараховувалось 1 тис. 704 телерадіоорганізації, 96% з яких були приватними.

Національна рада з питань телерадіомовлення – регулюючий орган у цій галузі – відповідає за видачу ліцензій на телерадіомовлення та моніторинг діяльності мовників.

Національна рада з питань телерадіомовлення не вільна від політики. Половину її членів на чотирирічний термін призначає Президент України, а іншу – Верховна Рада.

На думку експертів медіа-моніторингового порталу «Телекритика», якість змісту телевізійних новин погіршується. За результатами контент-аналізу, проведеного порталом у липні 2010 року, телевізійні канали замовчували приблизно 56

важливих тем на місяць, а у вересні 2011 року таких тем уже було 456. За висновками дослідження, найбільше внутрішня цензура характерна для Першого національного каналу. Згідно з поясненнями аналітиків «Телекритики», така перестановка акцентів з політичних та економічних новин і репортажів про гучні злочини на сюжети про побутовий кримінал та новини світської хроніки пояснюється як тиском з боку політикуму, так і вподобаннями телеглядачів.

За статистичними даними Міністерства юстиції України станом на 2009 рік, починаючи з 1993 року, в Україні було зареєстровано 27 тис. 696 друкованих видань, з яких газетного типу – 16 тис. 366 та журнального типу – 8 тис. 194. Проте, згідно з даними дослідження, опублікованого в 2008 році Українською асоціацією видавців, лише 4 тис. 187 з майже 30 тис. зареєстрованих видань фактично виходять у світ.

На регіональному рівні найпоширенішим форматом друкованих ЗМІ є газети, а на загальнонаціональному – видання журнального типу. Більшість видань виходять українською або мають подвійний українсько-російський формат.

З кожним роком українці витрачають усе менше часу на читання друкованих видань, віддаючи перевагу Інтернет-ресурсам. Згідно з результатами досліджень маркетингової компанії TNS Україна, час, який українці проводять за читанням газет у середньому на тиждень, скоротився на 23% з 217 хвилин у 2007/2008 роках до 167 хвилин у 2010/2011.

Результати опитування показали, що тема корупції є цікавою для більшості опитаних журналістів (75%). Найбільшу зацікавленість у цьому плані серед журналістів викликають репортажі про судові вироки щодо притягнення чиновників до відповідальності (58%), викриття нових фактів корупції (58%) та корупцію у правоохоронних органах (43%). Інформація просвітницького характеру, як-от зміни до антикорупційного законодавства, є однозначно значно менш важливою (21%).

Цікавим також є данні опитування громадської думки щодо репортажів про корупцію. Хоча майже половина респондентів (49%) зазначають, що проявляють інтерес, коли випадково натрапляють на інформацію про факти корупції в новинах, лише 7% заявляють, що активно шукають новини на цю тему. Більше третини опитаних визнають, що схильні ігнорувати інформацію про корупцію, а ще 8% – систематично її ігнорують.

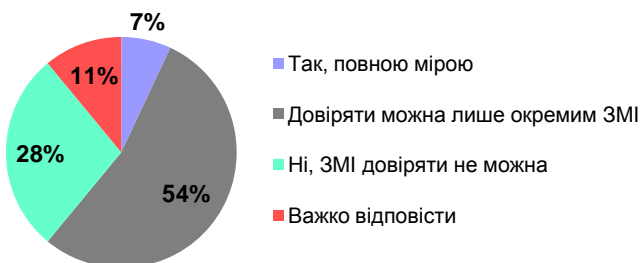
Для населення засоби масової інформації є менш важливим джерелом інформації про корупцію порівняно з особистим досвідом та розповідями родичів і знайомих. З-поміж усіх видів медіа-ресурсів основними джерелами інформації про корупцію є друковані видання (газети і журнали) та приватні телеканали.

Джерела інформації про корупцію для населення



У ході дослідження з'ясувалось, що однією з важливих причин відсутності інтересу з боку громадян до повідомлень ЗМІ про факти корупції є недовіра населення до таких новин. Лише 7% опитаних громадян повністю довіряють репортажам ЗМІ про корупцію, а більшість (54%) довіряє лише окремим каналам новин. Більше чверті респондентів (28%) зовсім не вірять таким репортажам.

Наскільки ви довіряєте медіа репортажам про корупцію? (на думку населення)



Результати свідчать про те, що лише 9% опитаних громадян вірять у повну незалежність преси і що майже половина (46%) вважає, що репортажі про корупцію замовлені ззовні зацікавленими сторонами. Як стане зрозуміло далі, такі підозри є небезпідставними.

Як вважають самі журналісти, антикорупційна діяльність преси, як правило, не впливає на громадську думку. На пропозицію оцінити ефективність оприлюднення гіпотетичного корупційного скандалу за участі міністра лише 17% опитаних журналістів зазначили, що це може мати вплив на політичний рейтинг міністра серед населення, а на думку більше половини (55%), це не потягне за собою жодних наслідків для такого міністра.

Громадяни погоджуються, що повідомлення ЗМІ є недієвими: лише 21% опитаних вважає, що новини про посадові злочини матимуть якийсь антикорупційний ефект. При цьому, як показало дослідження, ЗМІ відіграють важливу роль у випадках, коли інформація пов'язана з правовими питаннями або специфічними деталями антикорупційних ініціатив. Як громадяни, так і підприємці назвали ЗМІ найвпливовішим джерелом формування власної позиції щодо антикорупційного законодавства 2009 року (ухвалене під час проведення опитування). Крім того, деякі респонденти зауважували, що журналісти мали б робити більше для просвіти населення. Стосовно висвітлення процесу ухвалення в 2009 році антикорупційного пакету та перенесення його введення в дію один з респондентів із числа пересічних громадян сказав:

Населення є інертним, йому байдуже до цього (прийняття пакету антикорупційних законів). Переважно це пояснюється відсутністю інформації. Звичайні люди багато чого не знають. І ніхто їм не пояснює, що таке антикорупційне законодавство і навіть його змінювати.

Згідно з результатами дослідження, представники українських ЗМІ готові брати активну участь у розслідуванні та викритті фактів протизаконної діяльності. Лише 33% опитаних журналістів заявили, що в процесі підготовки матеріалу ніколи не стикались із ознаками корупційних зловживань, а з тих, хто опинявся в таких

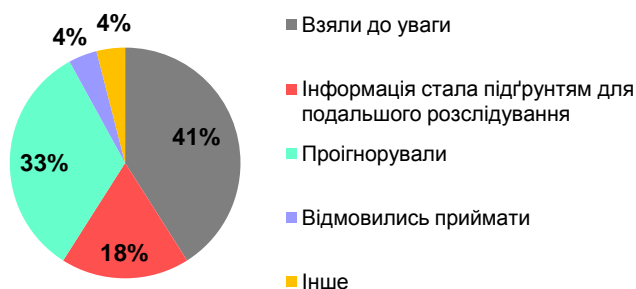
ситуаціях, 64% повідомили, що провели подальший аналіз інформації. При цьому тільки 39% зважились опублікувати результати своєї роботи. Ще менше журналістів зверталися з матеріалами щодо ймовірних зловживань до правоохоронних органів (30%) або громадських організацій (27%), що вказує на небажання співпрацювати з іншими суб'єктами. Лише 4%, дізнавшись про можливі випадки корупції, вирішили нічого не робити.

На думку більшості опитаних журналістів, основною причиною небажання журналістів співпрацювати з правоохоронними органами або передавати їм матеріали, пов'язані з корупцією, є переконання, що в цьому немає сенсу (52%). Серед опитаних журналістів 37% заявили, що передану ними або колегами інформацію було відхилено або проігноровано правоохоронцями. До того ж, більше половини опитаних журналістів (56%) ніколи не чули, щоб за фактом повідомлення у ЗМІ про факти зловживань було порушено кримінальну справу. Навіть серед самих правоохоронців лише 27% опитаних чули про випадки порушення кримінальних справ за інформацією у ЗМІ.

Дії журналістів у разі викриття фактів корупції



Результати звернення до правоохоронних органів щодо фактів корупції



Частково відсутність співпраці між правоохоронцями та журналістами пояснюється небажанням перших вступати в такі робочі стосунки з професійних міркувань. Більше половини опитаних правоохоронців (55%) вважають, що тиск з боку журналістів заважає виявленню і розслідуванню корупційних злочинів, а більше третини (34%) переконані, що необхідно встановити прийнятні правила для взаємодії з журналістами.

Ефективність взаємодії між ЗМІ та громадськими організаціями також є низькою. Хоча представники громадських організацій часто звертаються до журналістів для поширення інформації, лише 22% опитаних членів громадських організацій вважають співпрацю з журналістами тісною. Крім того, на підтвердження цих даних слід зауважити, що більшість опитаних журналістів вважають контакти з громадськими організаціями епізодичними та випадковими (61%).

Перешкоди, що постають перед журналістами, які виступають проти корупції



У ході дослідження було також виявлено і ряд зовнішніх чинників, що обмежують потенціал та готовність журналістів викривати факти службових зловживань. На думку опитаних журналістів, найважливішими факторами, що знижують антикорупційний потенціал українських ЗМІ, є залежність журналістів від власників видань (63%) та відсутність інформації з боку влади (43%). Серед інших серйозних перешкод для активної боротьби журналістів з корупцією було виявлено такі: тиск на журналістів з боку влади (37%), високий рівень толерантності населення до корупції (37%) та низька заробітна плата (24%).

Ці дані відповідають результатам оцінювання українського медіа-середовища організацією «Фрідом Гаус», опублікованим у звіті «Країни перехідного періоду у 2011 році: Україна», в якому виділено ряд тенденцій, проаналізованих протягом попереднього року, що викликають занепокоєння: посилення політизації преси, більш відчутний тиск на тих, хто працює в ЗМІ, з боку судової влади та інших суб'єктів, систематичні відмови урядових органів відповідати на запити про надання офіційної інформації та збільшення числа випадків насильства стосовно журналістів.

Щодо останньої проблеми, то можна навести чимало прикладів, коли перед журналістами, через намагання викрити факти зловживань, постає загроза фізичної розправи. Найвідоміша з таких історій – справа Георгія Гонгадзе, засновника та редактора Інтернет-видання «Українська правда», який відкрито критикував корупцію в державі: обезглавлене та спалене тіло його було знайдено через декілька днів після викрадення у вересні 2000 року. Згодом за вчинення злочину за попередньою змовою було засуджено трьох працівників правоохоронних органів. У березні 2011 року звинувачення у замовленні вбивства було висунуто колишньому Президенту Л. Кучмі, яке, проте, того ж року було знято. До моменту вбивства на веб-сайті «Української правди» активно публікувались матеріали зі звинуваченнями у корупції та фальсифікації результатів виборів на адресу адміністрації Л. Кучми.

Останнім часом мали місце й інші випадки нападів на журналістів. У жовтні 2011 року Олександр Влащенко, журналіст газети «Наш город Николаев», в результаті вогнепального поранення опинився у критичному стані. Його колеги підозрюють, що напад був пов'язаний із його журналістською діяльністю, зокрема розслідуваннями корупції за участі представників місцевої влади. У 2010 році зник головний редактор харківської газети «Новий стиль». Востаннє його бачили 11 серпня 2010 року, і наразі він вважається загиблим. За деякими гіпотезами, його зникнення пов'язано з професійною діяльністю, адже у 2010 році він публікував матеріали про ймовірні зловживання принаймні чотирьох місцевих чиновників.

Для залякування журналістів застосовуються і судові позови. У 2010 році суд присудив журналістці Ользі Снісарчук виплатити народному депутату Юрію Буту 20 тис. грн. (майже 2,5 тис. дол.) за заподіяні біль і страждання через те, що вона назвала його у своєму сюжеті «відщепенцем».

Проблема незалежності преси викликає особливе занепокоєння серед журналістів. На запитання «Якими найімовірніше будуть наслідки звернення до Вашої редакції держслужбовця (представника міністерства), який хоче повідомити про корупційні зловживання в даному міністерстві?», 34% опитаних журналістів відповіли, що перед тим, як діяти, керівництво редакції звернеться за порадою до власника видання. Для майже половини опитаних журналістів (46%) вибір теми репортажу безпосередньо пов'язаний із замовленням редакції або редакційною політикою; лише 26% респондентів заявляють, що в своїх репортажах завжди висловлюють лише особисту позицію.

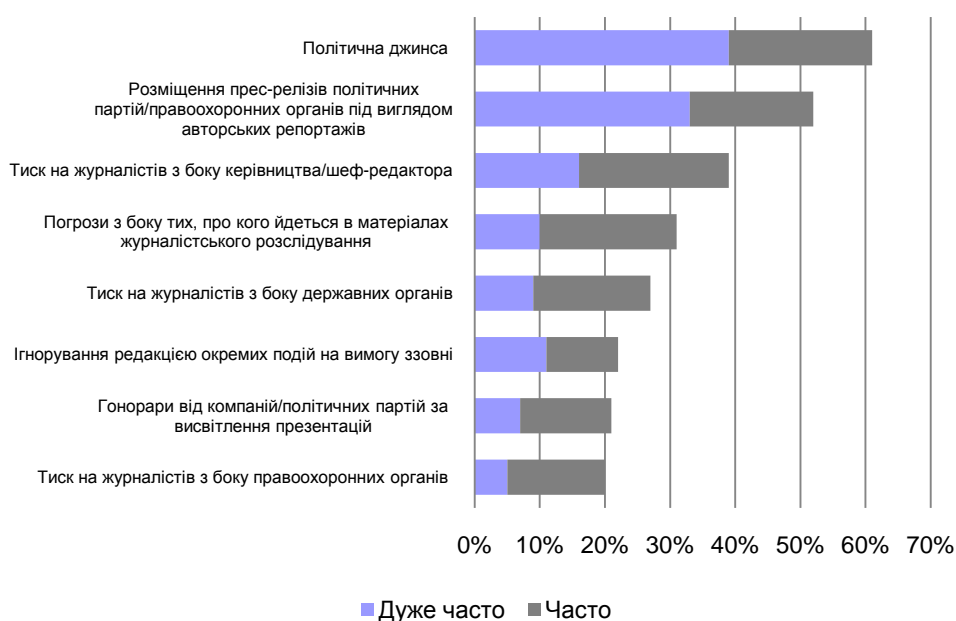
Як здається, населення усвідомлює, що за ситуація склалася у ЗМІ. На думку приблизно половини опитаних громадян (46%), держслужбовців (59%) та правоохоронців (59%), факти корупції, як правило, оприлюднюються в ЗМІ або приховуються з наказу впливових осіб. Майже чверть журналістів погоджується (22%), що керівництво редакцій ігнорує певні події або інформаційні приводи на вимогу, що надійшла ззовні.

Ще більше обмежує незалежність журналістів сторонній тиск з боку тих, з ким вони мають працювати. Чимало журналістів вважає, що погрози на адресу журналістів з боку фігурантів репортажів про корупцію (31%) чи з боку правоохоронних органів (21%) є частим явищем. Третина опитаних повідомила про випадки переслідування журналістів у їхньому місті після виходу матеріалів про факти корупції.

Загалом, суб'єктивні оцінки ризиків, що супроводжують журналістів, є досить високими: більше половини опитаних журналістів (54%) вважають, що участь у журналістському

розслідуванні за фактом корупції є небезпечною принаймні певною мірою, а інші 37% вважають її дійсно небезпечною. Крім власної безпеки, занепокоєння викликають і гарантії професійної зайнятості. Кожен десятий з опитаних журналістів заявляє, що нерідко був свідком ситуації, коли журналіста звільняли з редакції після публікації про протиправні дії державних службовців.

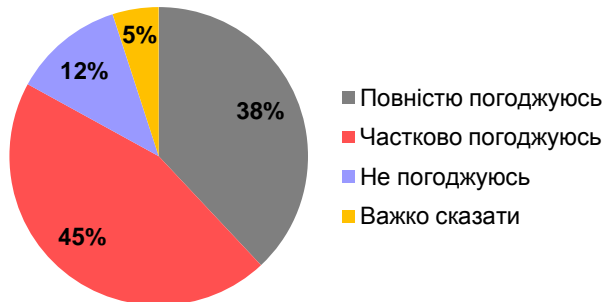
Ступінь поширеності окремих явищ у медіа середовищі
(за оцінками журналістів)



Журналісти також є частиною проблеми і, власне, повністю визнають, що сумнівні методи роботи торкнулись і їхньої професійної сфери. Наприклад, за словами більшості опитаних журналістів, публікація замовних матеріалів («джинси», тобто прихованої медіа-реклами, поданої у вигляді новин, аналітики або авторського матеріалу) або замовних прес-релізів під виглядом незалежних публікацій є звичайною справою.

Більше того, 83% опитаних журналістів погодились із тим, що як група вони принаймні певною мірою корумповані. За таких умов не дивно, що лише 22% громадян позитивно оцінюють реальний потенціал журналістів у подоланні корупції.

Чи корумповані українські ЗМІ?
(погляди журналістів)



Громадські організації

Будь-які спроби попередження та виявлення корупції є марними без активного залучення представників громадянського суспільства, вагому роль якого було визнано українською владою при ухваленні Закону України «Про засади запобігання та подолання корупції», де у статті 5 викладені засади участі інституцій, організацій та громадян у заходах щодо боротьби з корупцією в країні. Громадські організації є принципово важливою складовою громадянського суспільства і, зважаючи на це, мають прекрасні можливості для безпосередньої участі в антикорупційних ініціативах.

Українські громадські організації вже довели свою здатність сприяти підвищенню рівня доброчесності. Наприклад, за потужної підтримки проекту «Сприйняття активної участі громадян у протидії корупції» («Гідна Україна»), що фінансувався Агентством міжнародного розвитку США (AMR США), українськими громадськими організаціями було проведено ряд правозахисних кампаній з вимогами на адресу державних органів про впровадження реальних реформ. За даними кінцевого звіту про результати роботи проекту, 65,8% ініціатив мали наслідком зміни принаймні в одному конкретному питанні. Втім, схоже, що чимало українських громадських організацій мають непевні цілі, використовуються для прикриття комерційних підприємств, аби уникнути сплати податків, та отримують фінансування за умови, що захищатимуть особисті

інтереси донора або агітуватимуть за його політичні уподобання. Як наслідок, деякі антикорупційні ініціативи, що проводяться громадськими організаціями, стають фактично контр-продуктивними, адже призводять лише до розчарувань.

У ході дослідження було зібрано дані з таких питань:

- кількість громадських організацій, зареєстрованих в Україні, та наскільки активно вони працюють;
- рівень поінформованості населення та оцінювання громадянами антикорупційних ініціатив громадських організацій;
- ступінь залучення власне громадських організацій до участі в сумнівній діяльності;
- характер та масштаби залучення громадських організацій до антикорупційних ініціатив в Україні;
- рівень та характер співпраці між громадськими організаціями та органами державної влади у боротьбі з корупцією;
- погляди працівників громадських організацій на державні антикорупційні ініціативи.

Загальнонаціональне опитування та інтерв'ю з представниками громадських організацій, правоохоронцями та пересічними громадянами дали змогу зробити такі основні висновки:

- В Україні спостерігається брак активно діючих громадських організацій.
- Контакти українських громадян з громадськими організаціями є нечастими, а населення погано поінформоване про антикорупційні заходи за їхньої участі.
- Як вважається, громадські організації мають найпотужніший потенціал в антикорупційній боротьбі порівняно з іншими суб'єктами політичного та соціального середовища.
- При цьому той факт, що окремі громадські організації беруть участь у підозрілій діяльності, обмежує здатність цього сектора захищати інтереси суспільства та підтримувати добру репутацію серед населення.
- Ступінь взаємодії громадських організацій з правоохоронними органами викликає певні запитання щодо відповідності ролі

громадських організацій у боротьбі з корупцією та їхньої здатності робити це незалежно.

- Більшість громадських активістів, що працюють в антикорупційній сфері, ознайомлені з відповідним законодавством і загалом оцінюють його позитивно.

Громадські організації

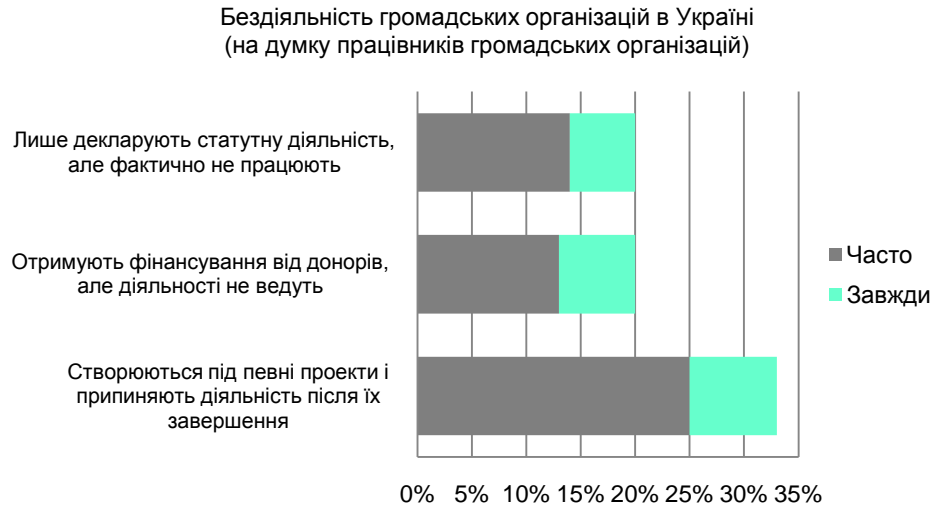
Закон «Про об'єднання громадян» № 34 від 16 червня 1992 року дає визначення поняття громадської організації як об'єднання громадян, створеного для задоволення та захисту їхніх законних соціальних, економічних, творчих, національно-культурних та інших спільних інтересів. Українське законодавство відокремлює громадські організації від інших об'єднань, зокрема політичних партій, профспілок, творчих спілок, релігійних та благодійних організацій.

Станом на 1 травня 2011 року, за даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, в країні зареєстровано 69 тис. 200 громадських організацій. Проте є ознаки того, що фактично діючих громадських організацій набагато менше. За даними БФ ТЦ «Каунетрпарт», активну діяльність ведуть не більше 3–4 тисяч українських неурядових організацій, що становить приблизно 5% від усіх зареєстрованих.

Цей феномен відсутності фактичної діяльності громадських організацій один з опитаних працівників НУО пояснив таким чином:

Виходячи з власного досвіду, можу припустити, що фактично ведуть діяльність не більше 10 відсотків зареєстрованих організацій. Інші просто заморожені або кинуті своїми засновниками. Більшість створювались під якісь конкретні завдання, найчастіше під час виборів, або під конкретне фінансування. А потім вони стали непотрібні, а закрити організацію досить складно. От і створюється ілюзія, що в нас багато НУО.

Окремі представники громадських організацій погоджуються, що відсутність діяльності в цьому секторі є поширеним явищем.



Втім, українські громадяни дають високі оцінки роботі громадського сектора. За даними звіту «Громадська думка в Україні», оприлюдненому Міжнародним фондом виборчих систем, українці відчувають, що сьогодні як ніколи громадські організації стали важливим елементом суспільства. У 2011 році 76% респондентів згадуваного опитування відповіли, що громадські організації важливі або необхідні для країни, що на порядок вище 62% у 2009 році та 45% у 2007. При цьому дослідження, проведене Інститутом прикладних гуманітарних досліджень у 2005 році, показало, що достатньо активними громадські організації вважали лише 21,3% опитаних українців.

Звіт «Фрідом Гаус» «Країни перехідного періоду 2011: Україна» містить схвальні коментарі на адресу українського громадянського суспільства завдяки тій активній ролі, яку воно продовжує відігравати в питаннях захисту прав громадян та участі у діалозі з представниками державної влади з метою впливу на політичні програми та законодавчі рішення. Попри це, у звіті визнається й той факт, що чимало громадських організацій керуються лише власними мотивами, а іншим бракує потужностей для впровадження реальних змін. Результати

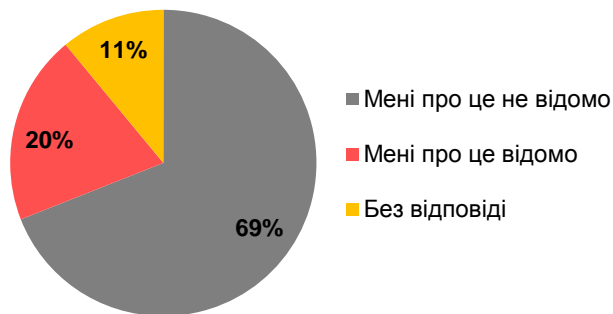
опитування, проведеного в рамках нашого дослідження, схоже, підтверджують позиції населення.

Сприйняття діяльності громадських організацій

Здатність громадських організацій сприяти протидії корупції залежить від того, наскільки про такі організації та їхні антикорупційні ініціативи відомо населенню, та від їхньої доброї репутації.

Опитування показало, що українське населення погано поінформовано про антикорупційну діяльність громадських організацій. Лише 20% респондентів з масиву населення вказали, що їм відомо про такі заходи. Більшості громадян (69%) нічого не відомо про антикорупційну роботу неурядових організацій. Слабку обізнаність населення частково можна пояснити обмеженістю контактів населення з громадськими організаціями: лише 12% респондентів зазначили, що попереднього року мали безпосередні контакти з громадськими організаціями.

Поінформованість населення щодо антикорупційної діяльності громадських організацій



Опитані громадські активісти погоджуються з тим, що рівень поінформованості населення про антикорупційні ініціативи громадських організацій є низьким. Третина з них вважає, що населення обізнане з такими заходами до певної міри, і лише на думку 3% опитаних, громадянам про них добре відомо. Такий низький рівень поінформованості щодо антикорупційної

діяльності громадських організацій є зрозумілим, адже згідно з висновками зазначеного вище дослідження Міжнародного фонду виборчих систем 2011 року, 58% українців не обізнані, чим саме взагалі займаються неурядові організації.

Хоча рівень поінформованості населення та ступінь взаємодії між громадянами та представниками громадських організацій є досить низьким, опитування, проведене в рамках нашого проекту, показало, що попри це, громадські організації порівняно з іншими суб'єктами антикорупційної боротьби мають високий рівень довіри серед громадян. При цьому майже третина респондентів вважає, що від громадських організацій можна очікувати активних дій у процесі боротьби з корупцією. Такі показники справляють сильне враження, якщо порівняти їх з рівнем довіри населення до правоохоронних органів (4%), Президента України (12%) та навіть журналістів (22%).



Втім, попри той факт, що громадяни, як правило, позитивно ставляться до громадських організацій, реалізації потенціалу останніх істотно сприяти підвищенню рівня доброчесності заважає ряд суттєвих перешкод.

Протиправна діяльність

Репутація українських громадських організацій у питаннях доброчесності є неоднорідною. Наприклад, за повідомленнями

ЗМІ, у 2011 році виявилось, що голова «антикорупційного комітету» Тернопільської області вимагав тисячі євро в обмін на працевлаштування в організації. У звіті Міністерства юстиції про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 році повідомляється про викриття діяльності 21 учасника злочинної організації, що займались шахрайським заволодінням матеріальними цінностями вартістю 16,3 млн. грн. (\$781 тис. 638 дол.) під виглядом громадської антикорупційної організації. Під час інтерв'ю із співробітниками громадських організацій історії про такі зловживання звучали не так рідко. За їхніми словами, громадські організації, наприклад, досить часто використовуються як прикриття суб'єктами підприємницької діяльності з метою ухилення від сплати податків або створюються для отримання фінансування. Крім того, реальні мотиви діяльності громадських організацій також викликають певні сумніви. Ті, хто працює в громадському секторі, підкреслюють той факт, що «соціальна активність на замовлення» набуває в Україні все більшої популярності. В таких схемах громадські організації використовуються як засоби для просування особистих, політичних або бізнес-інтересів тих, хто їх фінансує, що не завжди відповідає реальним потребам суспільства або того сегменту населення, від імені якого вони начебто виступають.

Сумнівний характер діяльності багатьох громадських організацій завдає шкоди репутації сектора та заважає роботі тих, хто працює законно. До речі, 25% опитаних громадян вважають, що громадські організації є частиною більшої корупційної системи і, отже, більше зацікавлені у збереженні поточної ситуації, аніж у боротьбі зі зловживаннями.

За оцінками працівників громадських організацій, досить поширеною є участь неурядових організацій у протиправній діяльності. Трохи більше третини респондентів з-поміж громадських активістів вважають, що громадські організації фінансуються політичними партіями, особливо під час виборчих кампаній, та що вони створюються саме для реалізації конкретного проекту або отримання конкретного гранту. На думку 25% опитаних співробітників громадських організацій,

вони часто використовуються як прикриття для підприємницької діяльності або отримання прибутку в інший спосіб. Чверть опитаних переконані, що громадські організації не ведуть ніякої діяльності взагалі.

Основні характеристики діяльності громадських організацій в Україні (за оцінками працівників громадських організацій)



Вважається, що корупція торкнулась і процесу фінансування громадських організацій. На думку майже третини опитаних, блат та зв'язки використовуються для отримання грантів та фінансування, а відкати досить поширені в угодах як з вітчизняними, так і міжнародними донорами (15% та 13% відповідно).

Антикорупційна діяльність громадських організацій

Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року, зокрема, передбачає, що представники громадських організацій мають право:

- повідомляти про факти вчинення корупційних правопорушень;
- одержувати інформацію щодо антикорупційних заходів органів влади;
- проводити антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів;
- брати участь у парламентських слуханнях з питань запобігання і протидії корупції;

- вносити пропозиції щодо вдосконалення антикорупційного законодавства;
- проводити дослідження з корупційних питань;
- здійснювати заходи щодо інформування населення з питань корупції та стану антикорупційної роботи органів влади.

Втім, готовність громадських організацій взятися за вирішення проблем, пов'язаних з корупцією, не слід розглядати номінально. У ході опитування було проінтерв'ювано 111 представників громадських організацій, що відбирались за двома критеріями: усі вони заявляли про свою активну антикорупційну діяльність та у 2009 році висловлювали зацікавленість участю в роботі громадської ради при Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики (що було скасовано).

У вибірці із 111 громадських організацій – як було заявлено, антикорупційної спрямованості – було виявлено значні розбіжності у фактичному ступені відданості справі боротьби проти корупції. Аналіз реальних програм, спрямованих на боротьбу з корупцією, показав, що 30 із них (27%) дійсно брали активну участь в антикорупційних заходах, а решта 81 (73%) не зробили нічого змістовного для справи підвищення рівня доброчесності.

Серед дійсно активних громадських організацій найпопулярнішим заходом, у якому громадські активісти брали участь більш-менш регулярно (шість або більше разів за останні два роки), виявилась участь у роботі та засіданнях громадських рад (понад половина респондентів заявили, що роблять це регулярно). Іншими поширеними формами громадської діяльності (про регулярну участь у яких заявило приблизно 40% респондентів) стали: викриття фактів корупційних порушень у ЗМІ та серед широкого загалу; поширення інформації антикорупційної спрямованості серед населення, ЗМІ та інших громадських організацій; надання правової допомоги громадянам у питаннях, пов'язаних з випадками корупції, та проведення тренінгів і семінарів з питань боротьби проти корупції.

Працівникам громадських організацій, що ведуть активну антикорупційну боротьбу, було запропоновано дати оцінку рівня ефективності різних антикорупційних заходів, що проводяться громадськими організаціями. Найефективнішими, згідно з оцінками респондентів, вважаються повідомлення громадськості та ЗМІ про факти корупції, моніторинг фактів зловживань у державному секторі та поширення інформації антикорупційної спрямованості. Особливий потенціал громадського сектора в останньому виді заходів підкреслив під час глибинного інтерв'ю один з респондентів:

Однак лише громадськість здатна ефективно поширювати знання, формувати неприйняття корупції у населення, боротись за відкритість та прозорість державних органів.

Взаємодія з органами державної влади

Деякі антикорупційні ініціативи вимагають від громадських організацій співпраці з державними інститутами та органами влади. Характер такої співпраці в Україні викликає певні труднощі.

Опитування працівників громадських організацій та правоохоронних органів указує на те, що основою співпраці між громадськими організаціями та органами державної влади переважно є неформальні особисті зв'язки, а не офіційно встановлений порядок. Замаскований характер таких контактів створює певні ризики. У стосунках, прихованих від громадського ока, громадські організації ризикують потрапити у корупційні схеми безчесних державних чиновників. Крім того, такі тісні стосунки можуть обмежувати їхню здатність та готовність неупереджено відстежувати роботу державних установ та повідомляти про підозрілу діяльність.

Глибинні інтерв'ю також виявили певні розбіжності у поглядах щодо ролі, яку громадські організації мають відігравати у сфері боротьби з корупцією. Працівники деяких антикорупційних

громадських організацій наполягають, що для підвищення ефективності роботи їхнім організаціям потрібні ширші повноваження, подібні до тих, що мають окремі державні установи та правоохоронні органи. Інші вважають, що така діяльність має лишатися поза мандатом громадських організацій. Така полярність у поглядах прозвучала від двох учасників інтерв'ю, що представляли різні організації:

Перший учасник

Треба в законодавстві розширювати повноваження громадськості. Особливо в частині контролю громадськості щодо державних органів. На сьогодні цих прав майже немає реальних та дієвих.

Другий учасник

Я не поділяю думки, що громадськість повинна викривати корупціонерів. Це завдання правоохоронних органів. ... НУО мають бути більш активними в сфері громадянської освіти, а не намагатись підмінити правоохоронні органи.

На думку окремих представників правоохоронних органів, співробітництво між правоохоронцями та членами громадських організацій може навіть заважати, адже для них існують різні правила гри. У правоохоронних органах, щоб кваліфікувати певну поведінку як корупційну, необхідно, щоб вона відповідала правовому визначенню. Серед громадських організацій, як правило, поширене більш широке тлумачення поняття корупції. Як пояснив один із правоохоронців під час інтерв'ю:

Часто до нас звертаються активісти НУО, що називають себе борцями з корупцією. Але як тільки починаєш розбиратись – виявляється, що для них корупція – це все, що не відповідає їхнім інтересам. Суддя не задовольнив позов – значить корупціонер. Дуже складно з ними працювати.

Стосунки між ними ще більше ускладнює посилення серед органів влади тенденції втручатися в роботу громадських організацій. За даними української Гельсінської групи, проти громадських активістів та правозахисників за перше півріччя 2010 року було порушено більше справ, ніж за всі попередні п'ять років разом. Зростаюча ворожість, як можна прогнозувати, стоятиме лише на заваді будь-якій потенційній співпраці.

Оцінювання державних заходів представниками громадських організацій

Хоча на думку окремих правоохоронців, працівники громадських організацій мають погане уявлення про антикорупційне законодавство, результати опитування показали, що представники громадських організацій з цим не погоджуються. Серед співробітників громадських організацій, що активно задіяні до антикорупційних заходів, більше половини зазначило, що вони добре ознайомлені зі змістом антикорупційного пакету 2009 року, а ще третина з них заявила, що їй відомо про це в загальних рисах.

Поінформованість членів антикорупційних громадських організацій про прийняття антикорупційного законодавства 2009 року

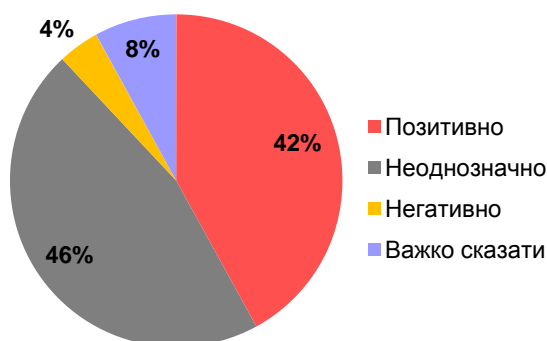


Антикорупційний пакет законів 2009 року загалом отримав позитивні відгуки представників громадських організацій. Трохи більше 40% опитаних схвально поставились до нового законодавства, і лише 4% – негативно. На думку найбільшої

частини респондентів, законодавство мало як позитивні, так і негативні сторони.

При формуванні своєї позиції щодо державних антикорупційних заходів співробітники громадських організацій, як правило, ознайомлюються з матеріалами особисто (84%) або прислуховуються до поглядів експертів (52%). Погляди знайомих, політиків та ЗМІ мають порівняно менше значення (8%, 12% та 16% відповідно).

Оцінювання представниками антикорупційних громадських організацій антикорупційного законодавства 2009 року



Членам громадських організацій, що беруть активну участь в антикорупційних ініціативах, було запропоновано проаналізувати, які державні заходи можуть мати найбільший вплив на подолання корупції в Україні. До заходів, що отримали найбільшу підтримку, увійшли посилення кримінальної відповідальності, заборона особам, якщо вони раніше притягувались до відповідальності за корупцію, обіймати державні посади, встановлення адміністративної відповідальності для керівників за невжиття заходів із подолання корупції та сприяння активній участі громадськості у заходах із протидії корупції. За винятком останнього пункту, такі результати говорять про те, що запобіганню корупції усе ще віддається менша перевага, ніж репресивним заходам, навіть серед громадських організацій.

2.3 Слабка політична воля

Несприятливе політичне середовище

Під час глибинних інтерв'ю експертами було виділено ряд рис, характерних для української політичної системи, що призводять до виникнення внутрішніх бар'єрів для підвищення рівня доброчесності, найпомітніший з яких з'явився у 2010 році внаслідок відновлення Конституції 1996 року. Повернення положень Конституції 1996 року значно посилило владу Президента, послабило владу Верховної Ради та обмежило автономність Кабінету Міністрів. Централізація влади призвела до вгасання дебатів і, як вважається, перетворила парламент на орган, єдиною функцією якого є, по суті, механічне затвердження рішень, що приймаються Президентом та колом наближених до нього осіб.

Це одночасно супроводжувалося заміною всіх посадовців високого рангу в системі державної служби на наближених або тих, що вважаються наближеними до Президента. Попри те, що, як визнають експерти, такий підхід підвищив здатність щось дійсно зробити в державі, вони також висловлюють занепокоєння, що така розстановка сил, безсумнівно, створює сприятливі умови для виникнення серйозних конфліктів інтересів. Ситуацію ще більше загострює і той факт, що деякі високопосадові чиновники мають або, як вважається, мають серйозні бізнес-інтереси. Опитані в ході нашого дослідження експерти зазначали, що високопосадова особа, що якимось чином не пов'язана з приватним сектором, стає все більшою рідкістю.

Український політиком відкрито визнає корумпованість політичної сфери. Хабарі сплачуються за перехід з однієї фракції до іншої, голосування за або проти законів та чинення тиску на правоохоронні органи чи суди.

Вважається, що суди також не вільні від політичного втручання. Особливо критичні зауваження прозвучали, зокрема, на адресу

Конституційного Суду, що, на загальне переконання, став інструментом, який можна вибірково використовувати для руйнування того, що вдається зробити Верховній Раді. За результатами опитування, проведеного в 2010 році в рамках проекту, майже третина інтерв'юваних суддів зазначили, що відчують тиск з боку органів державної влади у певних справах.

Процес фінансування українського політичного середовища усе ще лишається здебільшого прихованим. У звіті щодо третього раунду оцінювання Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО) засади фінансування політичних партій та виборчих процесів було піддано критиці. Серед іншого, в ньому було виділено низку питань, які викликають занепокоєння, зокрема: вплив на політичний процес потужних бізнес-інтересів, агітація до початку офіційних виборчих кампаній, їх тіньове фінансування, а також серйозна загроза ігнорування режиму прозорості та зловживань законодавством.

З урахуванням зазначеного вище, впевненість громадян у повній корумпованості суб'єктів політичного процесу в Україні є цілком зрозумілою. На думку 75% респондентів, найбільше протиправна діяльність характерна для народних депутатів. Президент та Адміністрація Президента, як вважається, корумповані найменше, втім, переважна більшість громадян (53%) усе ж переконана, що в цій категорії також є корупційні тенденції.



Наведений далі витяг із зазначеного вище звіту ГРЕКО свідчить про виникнення небезпечної ланцюгової реакції, при якій зниження народної підтримки до політиків призводить до ще більшої корупції:

GET [Група оцінювання ГРЕКО] була дуже стурбована заявами деяких співрозмовників, що серед українців панує розчарування та загальне відчуття, що політичні партії засновуються й використовуються для особистої вигоди, що політики показали себе нездатними служити громадянам і що демократія виявилася лише порожньою обіцянкою. Отже, очевидно, що відсутність публічного фінансування може підштовхнути партії та кандидатів до пошуку прихованих або навіть незаконних джерел фінансування.

Отже, до політики та політиків люди, поза всяким сумнівом, ставляться з глибокою недовірою.

Слова та дії політиків

На загальне переконання представників усіх політичних партій, корупція вже становить загрозу демократичному майбутньому та економічному процвітання країни. Проблема корумпованості посіла помітне місце у публічних заявах політиків та офіційних маніфестах політичних партій. Боротьба з корупцією була однією з основних тем як під час парламентської кампанії 2007, так і президентської кампанії 2010 року.

Попри це, питання корупції порушується, як правило, через внутрішні партійні міркування. Дійсно, здається, що коли справа доходить до прийняття важливих рішень, на позиції політичних партій впливає не воля до боротьби з корупцією, а швидше бажання захистити власні інтереси. Один з опитаних у ході дослідження експертів підсумував цю проблему таким чином:

...з 1991 року корупція стає все сильнішою, а міністри, прокурори та «анти корупціонери» лише на публіці

заявляють, що борються ... Думаю, що жодних успіхів за період існування України як незалежної держави не було.

Враховуючи ситуацію, що склалася, у ході дослідження було зібрано інформацію стосовно:

- позицій політичних партій щодо проблеми корупції, відображених у політичних маніфестах та публікаціях;
- дій політичних сил, коли йдеться про прийняття рішень щодо антикорупційних заходів у державі.

Результати дослідження дали можливість зробити такі основні висновки:

- Тема корупції використовується як пропагандистський засіб для посилення власних позицій в очах громадськості та для дискредитації опонентів.
- Безпідставне відтермінування набуття чинності антикорупційним законодавством було зумовлено передусім міркуваннями внутріпартійної політики.
- Повільний поступ у розбудові антикорупційної інфраструктури викликає сумніви щодо серйозності намірів дійсно провести реформи.

Антикорупційна риторика

У перші роки незалежності країни – період відносної політичної стабільності – проблему корумпованості затьмарювали більш невідкладні завдання, зокрема проведення економічних реформ і приватизації. Втім, тема швидко набула особливого значення через поширення підозр у протизаконній діяльності та зловживанні владою на найвищих щаблях держави. На момент проведення президентських виборів 2004 року Україна вступила в період політичного безладу, а корупція перетворилась на справді серйозну проблему, що стала ключовою темою протестного руху (відомого як Помаранчева революція, що розпочалася в листопаді того ж року) і продовжує домінувати в полеміці у надзвичайно загостреному політичному контексті країни.

Відповідно до цієї тенденції, боротьба з корупцією стала однією з основних тем президентських виборів 2010 року. Проведення аналізу публічних заяв та офіційних документів кандидатів, що взяли участь у тій виборчій кампанії, а також інтерв'ю з експертами в рамках проекту дали змогу визначити ряд тенденцій у полеміці з питань забезпечення доброчесності.

Розпливчасті та голослівні заяви – риса, характерна для всіх кандидатів, що брали участь у президентських перегонах 2010 року. На думку опитаних експертів, цей несприятливий аспект став на заваді будь-яким конструктивним дебатам щодо феномену корупції. Втім, на думку експертів, уникнути голослівних тверджень фактично було неможливо, адже представникам більшості політичних партій бракує професійних потужностей для проведення серйозного аналізу проблеми корупції та вироблення реалістичних варіантів рішень. Більше того, як пояснюють експерти, політикам важко не піддаватися спокусі надмірного спрощення питання. Це демонструють наведені далі витяги з виборчих платформ кандидатів на президентських виборах 2010 року:

Покарання за корупцію має стати суворим і головне – невідворотним. Арсеній Яценюк, партія «Фронт змін».

Щоб подолати корупцію, буде відроджена система народного контролю. Петро Симоненко, Комуністична партія.

Позбавлення держави «хабароємних» функцій. Михайло Бродський, Парія вільних демократів.

Навіть ті кандидати, які висловлювали більш конкретні думки з цього приводу, намагались робити заяви, які б були привабливим для виборців, що неминуче призводило до закликів застосувати «тверду руку» в боротьбі з корупцією та уникнення будь-яких розмов про запобіжні заходи. Як пояснив один з експертів: «В українському суспільстві важко завоювати прихильність виборців, якщо не говорити про те, що корупціонерів треба

саджати в тюрми. Ідеї про попередження корупції є слабким гаслом політика».

У виборчих програмах 2010 року кандидатів у президенти акцент однозначно стояв на покаранні. Михайло Бродський (Партія вільних демократів) закликав до суворого кримінального покарання за хабарництво (15 років ув'язнення) і, серед іншого, до застосування особливо суворого покарання до працівників правоохоронних органів та суддів, залучених до протиправної діяльності (довічне ув'язнення). Олександр Мороз (Соціалістична партія України) заявляв, що ініціюватиме повернення смертної кари за певні корупційні злочини та позбавлення права на амністію. Олександр Пабат (Громадська армія спасіння) також заявляв, що в разі, коли ув'язнення та конфіскація майна не зможуть відвадити державних чиновників від зловживань посадовим становищем, він теж підтримає відновлення смертної кари. Юлія Тимошенко (Блок Юлії Тимошенко (БЮТ)) закликала до суворішого кримінального покарання за корупційні злочини аж до довічного ув'язнення.

Важливою для українського електорату є й тема декларування доходів та майна державних чиновників. На думку одного з опитаних експертів, вона є особливо доречною в суспільстві, що змушене долати наслідки різкого переходу від комуністичних ідеалів соціальної рівності до культивованої нерівності та безсоромної гонитви за особистим зиском.

У виборчих платформах 2010 року Володимир Литвин (незалежний кандидат) та Олег Рябоконт (незалежний кандидат) закликали державних службовців та членів їхніх родин оприлюднити інформацію про доходи та витрати. Михайло Бродський агітував за оприлюднення витрат родин понад 1 тис. доларів, а також пропонував звільнити державних чиновників від відповідальності в обмін на декларування в повному обсязі майна, що було отримане протизаконним шляхом, за умови сплати 5-процентного податку на нього та повної втрати права працювати на державній службі. Сергій Ратушняк (незалежний кандидат)

обіцяв запровадити 25-процентний податок на майно чиновників та членів їхніх родин, яке не відповідає рівню офіційних доходів.

Українські політики відчайдушно намагалися позиціонувати себе як найвідданіших борців за справу підвищення рівня доброчесності. Нерідко це закінчувалось наріканнями на рівень доброчесності опонентів. У 2010 р. в журналі «Кореспондент» були опубліковані інтерв'ю з рядом кандидатів із запитаннями: «Як подолати тотальну корупцію в країні?», «З чого розпочати?», «Можливо, з вас?».

У відповідь чинний на той час Президент Віктор Ющенко («Наша Україна») почав вихвалити свої минулі досягнення та напускну відданість справі боротьби з корупцією:

Під час мого президентства до відповідальності було притягнуто 1 тис. 230 посадових осіб. У 2008 році Служба безпеки України розкрила 1 тис. 152 злочинів, пов'язаних із зловживаннями службовим становищем. Я послідовно виступаю за відміну депутатської недоторканності та можливість ефективного притягнення суддів до відповідальності... Я докладаю всіх зусиль, щоб позитивна динаміка цієї боротьби не припинялась.

Інна Богословська (незалежний кандидат) спробувала дистанціювати себе від опонентів:

Головна моя конкурентна перевага в цих президентських виборах, якщо ми говоримо про п'ятірку лідерів – Віктор Янукович, Юлія Тимошенко, Віктор Ющенко, Арсеній Яценюк, Інна Богословська, – абсолютно чиста репутація. Можливо, я належу до тих політиків, які можуть побороти корупцію лише тому, що ніколи не були в ній замішані.

Юлія Тимошенко заявила:

Я за все своє життя не отримала від держави жодної квартири, жодної дачі, я не взяла жодної копійки з

державного бюджету. Тому починати з мене, повірте, не варто. Але в мене великий список людей, з кого потрібно починати боротьбу з корупцією. Скажу більше, це ті люди, з яких не тільки треба починати, а яких треба буквально прикінчити за те, що вони зробили з країною за 18 років.

У виборчих платформах кандидатів також лунали і звинувачення в корумпованості влади. Арсеній Яценюк визнавав, що корупція укорінилася у політичній системі, яка генерує та обслуговує кланово-олігархічний лад, та обіцяв переобрання парламенту й місцевих рад для припинення зловживань у владі. Два інші кандидати, Людмила Супрун та Олег Тягнибок, також закликали до тотальної чистки корумпованих кадрів у політичній системі.

Дії виборчої влади

Історія розбудови антикорупційної інфраструктури країни вказує на те, що політична еліта ймовірно не настільки готова до реформ, як намагається справити враження у політичних маніфестах.

У 2005 році, коли Україна заявила про свої наміри щодо євроінтеграції, стала очевидною необхідність перегляду чинного на той час антикорупційного законодавства 1995 року для приведення його у відповідність із європейськими стандартами. У 2006 році Віктор Ющенко подав до Верховної Ради пакет законодавчих ініціатив, що були безпосередньо спрямовані на боротьбу з корупцією. До пакету входило шість законопроектів. Перші три з них – «Про засади запобігання і протидії корупції»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» та «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» – були внутрішнього характеру, а три інші – пов'язані з процесом ратифікації міжнародних інструментів у сфері боротьби з корупцією: Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та Додаткового протоколу до неї. Останні три законопроекти були

ухвалені парламентарями 18 жовтня 2006 року, а перші три пройшли лише в першому читанні.

Країна тоді входила у фазу серйозної політичної нестабільності. У результаті парламентських виборів 2006 року дві коаліційні сили отримали майже рівну кількість місць у парламенті (Комуністична партія, Соціалістична партія та Партія регіонів – 230, а опозиційна коаліція, до якої увійшли «Наша Україна» та Блок Юлії Тимошенко – 210), що стало причиною систематичного паралічу законодавчого процесу. Посилення боротьби за владу між правлячою парламентською коаліцією та Президентом врешті призвело до розпуску Верховної Ради 2 квітня 2007 року.

Перше засідання Верховної Ради нового скликання відбулося 23 листопада 2007 року. Того ж дня Партією регіонів було подано на розгляд Верховної Ради три не ухвалені законопроекти антикорупційного пакету 2006 року. Подані вони були як нові законопроекти і, отже, мали пройти повну процедуру розгляду в парламенті від самого початку. Врешті-решт, 11 червня 2009 року Верховна Рада ухвалила пакет законів 2006 року. Він мав набути чинності 1 січня 2010 року. Втім, набуття ним чинності двічі переносилось депутатами, вперше – до 1 квітня 2010 року і ще раз – до 1 січня 2011 року.

Офіційна причина повторного відтермінування набуття законами чинності міститься в пояснювальній записці до Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції», поданій 10 березня 2010 року депутатом Олегом Новіковим (Блок «Наша Україна» – «Народна самооборона»), де, зокрема, зазначено, що затримки зумовлені рядом причин: необхідністю усунення недоліків та удосконалення законодавчих положень; необґрунтованістю термінів, передбачених на усунення наявних недоліків Верховною Радою, та тим фактом, що реалізація положень цих законів вимагала ухвалення Верховною Радою України законів України «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців», «Про

заходи державного фінансового контролю публічної служби»,
«Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України».

Попри вказані приводи для відтермінування введення законів у дію, як зазначалось експертами під час круглого столу в березні 2011 року в Інституті Горшеніна, така затримка, принаймні частково, була зумовлена елементарними політичними міркуваннями, зокрема, за словами одного з депутатів, бажанням Президента Віктора Януковича позиціонувати себе як головного борця з корупцією в країні. Президент Янукович прийшов до влади у лютому 2010 року і, як вважається, не мав бажання підтримувати закони, розроблені при попередній владі. За словами іншого депутата, такий опір пояснюється небажанням тих, хто був при владі, виконувати вимоги цих законів, зокрема в частині про декларування доходів і майна. Інший депутат додав, що однією з причин потужного опору законопроектам були положення про заборону благодійницьких внесків як механізму фінансування органів державної влади. Нарешті, на думку ще одного з учасників, причинами затримки було бажання деяких політиків напередодні виборів завадити встановленню державного контролю над членами виборчих комісій, враховуючи, що останні мають вплив на підрахунок голосів.

5 січня 2011 року вступив у дію Закон України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції», у результаті чого закони 2009 року втратили чинність уже через чотири дні після набуття ними чинності. При цьому за цей короткий строк також утратив чинність Закон України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року, який до того моменту був базовим документом про боротьбу з корупцією в країні.

Скасування 2009 року антикорупційного пакету не викликало подиву. 17 грудня 2010 року Президентом Януковичем було внесено до Верховної Ради новий пакет антикорупційних законів, що викликало нові затримки в законодавчому процесі. Пакет антикорупційних законів 2010 року, до якого увійшли два закони: «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI та «Про

внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» № 3207-VI – був ухвалений Верховною Радою лише 7 квітня 2011 року. Закони набули чинності 1 липня 2011 року, майже через шість місяців після виникнення законодавчої прогалини у сфері боротьби з корупцією та через п'ять років після внесення на розгляд Верховної Ради першого пакету антикорупційного законодавства.

Аналіз змісту законодавства 2006 та 2010 років спростовує той аргумент, що проблеми, які виникли у зв'язку з першим пакетом законодавчих заходів, були швидше технічного, аніж політичного характеру. З погляду ряду експертів та народних депутатів, які взяли участь у круглому столі в Інституті Горшеніна, антикорупційні закони 2006 та 2010 років майже ідентичні за змістом, а якщо й є відмінності, то лише в тому, що в новому варіанті певні норми законодавства 2006 року було пом'якшено.

Нарешті, всупереч поширеному переконанню, що чинний та попередній варіанти законів дуже схожі, критика законопроектів 2011 з боку опозиції (Блок Юлії Тимошенко та інші) повністю відтворює позиції Партії регіонів стосовно законів 2006 року: обидві сторони заявляли про те, що закони перетворюються на зброя для потаємного зміцнення авторитарного режиму та згортання демократії в країні.

Розподіл голосів при голосуванні за антикорупційні законопроекти 2006 та 2010 років (ухвалені відповідно у 2009 та 2011 роках) демонструє полярність позицій, характерну для Верховної Ради України.

Результати голосування щодо антикорупційних законів 2006 року свідчать про глибокий політичний розкол: 96% депутатів від Блоку Тимошенко проголосували за ухвалення законопроекту, а 100% депутатів від Партії регіонів – що на той час знаходилась в опозиції – утримались від голосування.

Позиції партій при голосуванні 2011 року демонструють дзеркально протилежну ситуацію: переважна більшість (96%)

правлячої партії (на той час Партії регіонів) підтримала запропонований пакет законів, а 85% членів офіційної опозиції (БЮТ) були або відсутні, або не голосували. Слід зауважити, що в обох випадках майже ніхто з народних депутатів (за винятком одного) не зважився голосувати проти їх ухвалення.

Під час другого читання 15 березня 2011 року лідер Блоку Юлії Тимошенко Андрій Кожем'якін таким чином пояснив позицію партії щодо законопроекту:

Всі ми розуміємо, що відсутність цієї норми у 12 статті, яка передбачає декларування доходів близькими родичами, особами, вона повністю вихолощує вказаний антикорупційний законопроект, це перше... По-друге, наша політична сила, фракція «БЮТ – «Батьківщина», вона за боротьбу з корупцією, за боротьбу з корупцією по чесним правилам – по законам... Сьогодні ми приймаємо цей законопроект по боротьбі з корупцією в корупційних умовах. Наша фракція більше в цьому фарсі приймати участь не збирається.

Хоча Партія регіонів і приписує ухвалення першого в Україні комплексного законодавства в сфері боротьби з корупцією – Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» собі, її рішучість його застосовувати викликає сумніви.

За інформацією Інтернет-видання «Українська правда», у лютому 2012 року до Конституційного Суду надійшло подання 53 депутатів Верховної Ради від Партії регіонів щодо відповідності Конституції двох положень закону, за який вони нещодавно проголосували: пункту 2 частини першої статті 7 Закону, відповідно до якого певним визначеним законом особам, зокрема посадовим особам та народним депутатам, забороняється входити до складу органу управління підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; та пункту 2 розділу VIII, згідно з яким у декларації про майно та доходи за 2011 рік повинні надаватись відомості про витрати з дня набрання чинності Законом, тобто з 1 липня 2011 року. Положення пункту 2

відрізняються від загального порядку подання щорічних декларацій, які набувають чинності лише з 1 січня 2012 року.

У рішенні, винесеному 13 березня 2012 року (6-гр/2012), Конституційний Суд визнав конституційною заборону, передбачену пунктом 2 частини першої статті 7, проте скасував пункт 2 розділу VIII, внаслідок чого відповідні категорії осіб зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати декларації про майно, доходи і витрати за минулий рік лише починаючи з 2012 року, тобто в цьому випадку до 1 квітня 2013 року. Якби положення не було скасовано, декларації мали б подаватись до 1 квітня 2012 року і стали б невдовзі після цього доступні для широкого загалу.

Опитані в ході дослідження експерти підкреслюють, що відтермінування було навмисним, враховуючи призначені на жовтень 2012 року парламентські вибори. Таку позицію підтримують і представники Центру Карнегі, у звіті якого «Реформування економіки України при Януковичі» говориться: «Для багатьох це служить чітким сигналом, що правляча партія не зацікавлена у боротьбі з корупцією і намагається уникнути прозорості та відповідальності напередодні парламентських виборів».

Незалежно від того, чи конституційність пакету законів 2011 року було опротестовано через стратегічні причини, чи з більш банальних міркувань, ситуація свідчить, що поступ у питаннях забезпечення доброчесності української влади є дуже повільним.

ПЕРСПЕКТИВИ МАЙБУТНЬОГО

3.1 Стратегії боротьби з корупцією

Національну програму боротьби з корупцією було ухвалено Указом Президента № 319/97 у 1997 році. За цим першим кроком на шляху до вирішення проблеми забезпечення доброчесності було зроблено ще один у вигляді більш ґрунтовного стратегічного документа – Концепції боротьби з корупцією в Україні на 1998–2005 роки, яку було затверджено 24 квітня 1998 року Указом Президента № 367/98.

У вересні 2006 року Указом Президента № 742/2006 був прийнятий ще один базовий документ – Концепція боротьби з корупцією в Україні «На шляху до доброчесності». Концепція залишалась основним документом у сфері антикорупційного реформування до 21 жовтня 2011 року, коли набула чинності Національна стратегія боротьби з корупцією на 2011–2015 роки (затверджена Указом Президента № 1001/2011). Зазначені стратегічні документи супроводжувались цілою низкою заходів законодавчого та адміністративного характеру, спрямованих на забезпечення їх реалізації.

Попри всі зроблені кроки, рівень корумпованості, на загальну думку, щороку зростав у всіх сферах суспільства. З метою з'ясування можливих причин відсутності будь-якого значного прогресу в цьому питанні в рамках проекту:

- було поставлено завдання визначити ступінь реалізації положень антикорупційних стратегій в Україні;
- було зроблено спробу визначити будь-які внутрішні вади, що б могли пояснити низьку результативність стратегій;
- було визначено об'єктивні фактори, які могли негативно вплинути на ступінь реалізації стратегій.

При виконанні цих завдань було проаналізовано всі зазначені стратегічні документи та проведено опитування посадовців, які були залучені до процесу розробки або реалізації стратегій.

Результати дослідження дають можливість зробити такі основні три висновки:

- Україна має погану репутацію, коли йдеться про виконання заходів, передбачених антикорупційними стратегіями. У цьому плані окремих успіхів вдалося досягти в результаті введення в дію національного антикорупційного законодавства держави 2011 року.
- Недоліки базових антикорупційних документів ускладнюють їх реалізацію на практиці. До таких недоліків можна віднести розмитість формулювань, відсутність ключових механізмів впровадження та схильність до застосування репресивних заходів.
- Стратегії розроблялись без проведення ґрунтового аналізу та консультацій, моніторинг їх реалізації був безсистемним і викликав потужний опір.

Результати реалізації

Чимало заходів, уперше передбачених антикорупційною програмою країни ще наприкінці 1990-х років, так і не були реалізовані або були реалізовані лише багато років потому. Прийняття Закону «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» 2011 року можна розглядати як певний поступ у цьому напрямку, адже законом нарешті було запроваджено ряд антикорупційних механізмів, що вперше були передбачені ще Національною програмою боротьби з корупцією 1997 року, зокрема: обмеження щодо надання благодійних внесків та іншої матеріальної допомоги для покриття операційних витрат органів державної влади; положення про звільнення державних службовців, винних у вчиненні корупційних правопорушень; обмеження щодо вартості подарунків та нагород, які можуть приймати державні посадові особи. У концепції 1998 року рекомендувалося створити реєстр осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, та розширити перелік суб'єктів

корупційних правопорушень. Обидві зазначені ініціативи було також відображено в законі 2011 року.

Змістові недоліки

Аналіз трьох основних антикорупційних стратегій України (концепцій 1998 та 2006 років та національної стратегії 2011 року) вказує на наявність змістових та редакційних недоліків, що могли завадити їх задовільній реалізації.

Неузгодженість стратегій та планів дій

Відповідно до підходу, що застосовується в Україні, заходи, реалізація яких передбачається в рамках антикорупційної стратегії, визначаються в загальних рисах в одному державному документі (національній програмі, стратегії або концепції), а деталі його реалізації – в іншому (плані дій або річному плані). Слід зазначити, проте, що базовим політичним програмам та планам з їх реалізації часто бракує узгодженості. Проблема особливо гостро постає в документах, що супроводжували стратегії 1998 та 2006 років.

У річних планах з реалізації стратегії 1998 року було відображено лише половину передбачених нею ініціатив. Серед заходів, що не увійшли до річних планів, були такі важливі ініціативи, як відміна недоторканності народних депутатів та обмеження імунітету суддів; створення банків даних про фізичних та юридичних осіб, причетних до корупції; встановлення відповідальності юридичних осіб за корупційні діяння та визнання корупційних правопорушень підставою для звільнення з державної служби.

У плані дій з реалізації Концепції «На шляху до доброчесності» 2006 року так само йшлося про здійснення лише приблизно половини передбачених стратегією заходів. Більше того, після перегляду плану дій у 2009 році кількість передбачених заходів було скорочено з 55 до 24.

Розмитість формулювань

Практично в усіх проаналізованих стратегіях вживаються доволі загальні формулювання щодо поставлених завдань. Така розмитість формулювань не лише ускладнює розуміння того, що саме має бути зроблено, а майже унеможлиблює контроль над результатами. Наприклад, у національній антикорупційній програмі 1997 року передбачалося «здійснити заходи щодо вдосконалення використання бюджетних і позабюджетних коштів судами та органами юстиції», при цьому не вказувалось, якими конкретно ці заходи мають бути. Та сама програма закликала до «вдосконалення» системи реєстрації та оприлюднення нормативно-правових актів без зазначення того, які саме удосконалення передбачаються. Загалом, такі узагальнені та розмиті вислови, як «розширення можливостей», «удосконалити правове регулювання» та «вирішити проблему» є типовими для базового антикорупційного законодавства.

Як показує аналіз, у планах дій, які мали конкретизувати перелік заходів, передбачених у стратегіях, застосовувались такі ж неточні формулювання, зокрема містились розмиті вказівки на кшталт «здійснити заходи щодо вдосконалення» та «внести пропозиції щодо вдосконалення», які часом просто перефразували текст основного документа.

Через занадто витіювату мову антикорупційних стратегій їм не лише бракує конкретики, їх часто важко зрозуміти. Наприклад, при визначенні заходів з удосконалення законодавства про відповідальність за корупційні діяння, у розділі IV Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, пропонується:

приділяти особливу увагу розробленню правового інструментарію (методик, рекомендацій, коментарів тощо) стосовно правильного визначення ступеня суспільної небезпечності конкретних корупційних діянь, видів відповідальності за них, критеріїв розмежування, взаємопов'язаності санкцій та стягнень.

Таке технократичне формулювання не лише не доступне для розуміння пересічного громадянина, його навряд чи можна було б назвати конкретною директивою для тих, хто відповідає за його реалізацію.

Незавершений характер директив, викладених в антикорупційних стратегіях, є іншим типовим джерелом незрозумілості формулювань. Так, у ряді випадків у стратегіях визначались лише перші кроки у процесі, наприклад «визначити доцільність», «вивчити практику», «вивчити проблему» або «вивчити потенціал», але не передбачалось жодних подальших кроків. Деякі плани дій були навіть менш конкретними, ніж основний стратегічний документ. Наприклад, у концепції 2006 року передбачалося створити «єдиний банк даних щодо осіб, причетних до корупції», а в плані дій з її реалізації – лише вивчити питання про його створення.

Репресивний ухил

До 1998 року майже всі нормативні документи країни, пов'язані з проблемою корупції, стосувались також проблем організованої та економічної злочинності. Такий підхід відображав проблематику тих часів: поширеність організованої злочинності та рекету, швидке зростання тіньової економіки, утворення потужних зв'язків між підприємництвом та кримінальними угрупованнями. Попри це, обмеження проблеми корупції рамками такого вузько «кримінального» контексту неодмінно призводило до загальної схильності до застосування репресивних санкцій і майже повного нехтування практичними перевагами профілактичних заходів.

Ситуація в цьому напрямку розвивалась дуже повільно. Наприклад, у Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки було декларовано, що концепція віддає перевагу превентивним заходам. При цьому більшість її положень стосувались відповідальності за корупційні правопорушення. Лише в концепції 2006 року та національній стратегії 2011 року вдалося досягти певної рівноваги між превентивними і карними заходами.

На думку багатьох опитаних експертів, провали в реалізації стратегій можна переважно пояснити їхньою зосередженістю на репресивних механізмах за рахунок превентивних і просвітніх ініціатив. За словами одного з респондентів, «правоохоронна система сама не може впоратися з таким складним завданням; його повинні спільно вирішувати держава і суспільство».

Брак ресурсів

Фінансова база

Реалізація багатьох заходів, передбачених попередніми національними стратегіями, наприклад утворення нових органів або підвищення кадрового потенціалу, вимагала бюджетних асигнувань. Проте фінансовий бік запланованих ініціатив ніколи не враховувався. Наприклад, у жодному з планів реалізації концепції 1998 року не містилось кошторисів витрат на реалізацію і не визначалося, з яких джерел надходитиме фінансування. У державному бюджеті, в якому й так бракувало коштів, також не передбачалось асигнувань на реалізацію планів дій.

Ситуація не покращилась навіть після ухвалення стратегії 2006 року, в якій лише зазначалося, що фінансування заходів для протидії корупції має забезпечуватися за рахунок бюджетів органів, відповідальних за їх реалізацію. У новій редакції плану, прийнятій у 2009 році, було сказано, що видатки на виконання цих заходів мають бути передбачені під час складання проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Нарешті, національною стратегією 2011 року передбачено, що її реалізація відбуватиметься через національну програму – механізм, що гарантує фінансування Кабінетом Міністрів. Втім, і тут лишаються істотні проблеми. Попри передбачений на антикорупційні заходи бюджет у розмірі 820 млн. 520 тис. грн., більша частина коштів призначена Міністерству охорони здоров'я, а решта направлена до Міністерства соціальної політики. Ані Міністерству юстиції, ані іншим органам, що

беруть активну участь у боротьбі з корупцією відповідно до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні», фінансування виділено не було.

Делегування повноважень

Іншою поширеною вадою, характерною для стратегій боротьби з корупцією в Україні, є те, що в них не визначено конкретні організації, відповідальні за реалізацію тих чи інших заходів. На цю помилку, зокрема, вказано у звіті другого раунду моніторингу Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва та розвитку в Європі (ОЕСР) про виконання Україною Стамбульського плану дій боротьби з корупцією щодо Концепції 2006 року. Із посиланням на розділ «Механізм реалізації Концепції» у звіті, серед іншого, зазначено, що вона «містить посилання на план дій та загальні принципи формування антикорупційної політики, проте в ній не вказані конкретні організації, відповідальні за реалізацію відповідних заходів, а також механізми координації, моніторингу та звітності щодо її реалізації».

Потужності для забезпечення моніторингу та оцінювання

Невизначеність механізмів, які б давали змогу забезпечити моніторинг реалізації необхідних заходів та оцінювання їх результативності, є ще однією вадою, характерною для національних стратегій. Важливість такої системи контролю визнано у стратегії 2011 року, в якій завдання моніторингу та контролю покладається на Національний антикорупційний комітет. Проте, як підкреслюється у звіті 2012 року щодо виконання Україною плану дій з лібералізації візового режиму з країнами Європейського Союзу, стратегія 2011 року все ж не встановлює належним чином конкретних цілей чи завдань або механізмів та методології моніторингу й оцінки. Зокрема, у звіті Європейської комісії зазначено:

Стратегія є доволі загальним документом, який визначає деякі сфери для подальшого вдосконалення. Не зрозуміло, чи

були проведені попередні консультації з зацікавленими сторонами. Не зрозуміло також, за якими критеріями були визначені сфери для подальшого вдосконалення і яка кінцева мета відповідних заходів, що має бути досягнута в результаті імплементації стратегії. Крім того, у стратегії дуже мало посилянь на механізми моніторингу та оцінки, а також відсутнє чітке визначення методології, яка буде застосовуватися.

Недосконалість процедур

Імпровізування

На думку багатьох опитаних у ході дослідження експертів, ключовими передумовами для розробки потужних та дієвих засобів протидії корупції є продуманість, погодженість та послідовність. Проте всі вони згодні, що українські антикорупційні стратегії розроблялись поспіхом і виключно з політичних міркувань; що вони не ґрунтуються на глибокому розумінні масштабів та еволюції проблеми корумпованості та не враховують помилок попередніх стратегій.

Недостатній рівень консультацій

При розробці стратегічних антикорупційних документів, як правило, не проводилось відповідних консультацій ані з представниками громадськості, ані з експертами.

До 2006 року заходи розроблялись Секретаріатом Президента і Кабінетом Міністрів. Процес був повністю закритим від громадськості, міжнародної спільноти та незалежних експертів. Закритість була характерною навіть після прийняття стратегій. Наприклад, план дій з реалізації концепції 1998 року на 2004 рік, ухвалений у 2004 році, був недоступний для широкого загалу аж до 2008 року.

Що стосується концепції на 2006–2011 роки та відповідних планів реалізації, то тут було застосовано інший, прозоріший підхід –

вони широко обговорювались у фахових колах та пройшли міжнародну експертизу. Проект плану дій було опубліковано на веб-сайті Міністерства юстиції, і всі охочі мали можливість переглянути його та надіслати свої коментарі.

У 2010 році процес знову став відносно закритим. Хоча до тексту запропонованої стратегії мали доступ міжнародні експерти, на внутрішньодержавному рівні можливість надати коментарі мали лише члени утвореного того року Національного антикорупційного комітету.

Слабкий контроль

У період з 1995 по 2005 рік питанню моніторингу стану виконання передбачених заходів приділялася значна увага. За цей час Кабінетом Міністрів було ухвалено ряд постанов, у яких ішлося про рівень реалізації та критикувалась відсутність результатів.

Наприклад, у постанові Кабінету Міністрів, затвердженій у липні 1997 року, тобто через чотири місяці після ухвалення Національної програми боротьби з корупцією, визнавалась відсутність помітних позитивних зрушень. У постанові зазначалось, що було реалізовано менше половини передбачених заходів, а також оголошувалось догану окремим міністрам за невжиття заходів з попередження корупції та порушення вимог Законів «Про боротьбу з корупцією» та «Про державну службу». Через вісім місяців Кабінет Міністрів знову звітував про стан виконання програми (близько третини заходів лишались нереалізованими) і знову попереджав деяких міністрів та керівників державних органів.

Починаючи з 1998 року, контроль над виконанням значно погіршився. Проведення комплексної та глибокої оцінки реалізації антикорупційних заходів було відновлено лише в 2008 році. Серед іншого, Генеральній прокуратурі було доручено провести аналіз причин відвертого ігнорування державними органами вимог антикорупційного законодавства. Розслідування

причин або так і не було проведено, або його результати не було оприлюднено.

Слабка готовність

На думку майже всіх опитаних експертів, корупція системи державного управління, зокрема органів, відповідальних за боротьбу з нею, є основною перешкодою для проведення реформ.

3.2 Антикорупційна інфраструктура

Дієвість базового стратегічного документа залежить від адекватності законодавчої бази та інституційної інфраструктури. Отже, як бачиться, варто проаналізувати українське антикорупційне законодавство та надати огляд організацій, залучених до справи подолання корупції.

Дослідження ґрунтується на результатах теоретичного аналізу законів та інших відповідних нормативно-правових актів та аналізу емпіричних даних, зібраних у ході опитування, у якому взяли участь 730 правоохоронців, 292 державних службовці й 87 суддів, а також глибинних інтерв'ю з представниками цих категорій респондентів.

У результаті роботи було отримано такі результати:

- Характерною ознакою розвитку антикорупційної інфраструктури в Україні – як законодавчої бази, так і інституційного забезпечення – є безсистемність, через яку протягом багатьох років не вдається досягти скільки-небудь помітного прогресу.
- Ряд рекомендацій, наданих Україні міжнародними організаціями для вдосконалення антикорупційної інфраструктури держави, лишаються невиконаними.
- Втім, останні зміни в антикорупційній системі України дають певні надії на поступ.

Законодавча база

1995

Першим нормативно-правовим документом у сфері боротьби з корупцією став Закон України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року, який для свого часу був доволі прогресивним. У ньому, зокрема, давалось визначення корупції та корупційних діянь; визначався перелік суб'єктів корупційних діянь; містився перелік антикорупційних заходів та визначались органи державної влади, уповноважені здійснювати заходи щодо запобігання і протидії корупції; встановлювалась адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення та врегульовувалось питання усунення наслідків протиправних дій, зокрема шляхом відшкодування збитків та скасування неправомірних судових рішень, що були прийняті в умовах незаконного впливу.

Втім, з часом стало очевидно, що нормативно-правова база потребує змін, враховуючи загальне погіршення ситуації з рівнем доброчесності в країні та задекларовані Україною наміри європейської інтеграції.

2006

У зв'язку з цим у 2006 році було розроблено та подано на розгляд Верховної Ради «антикорупційний пакет» законів, до якого увійшли Закони «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» та «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», а також три закони щодо ратифікації міжнародних конвенцій проти корупції.

Як уже зазначалось, попри те, що закони щодо ратифікації міжнародних конвенцій було ухвалено досить швидко, решта законів були прийняті Верховною Радою лише в червні 2009 року та набули чинності з 1 січня 2011, відмінивши дію закону 1995

року. Втім, уже через чотири дні, 5 січня 2011 року, вступив у силу закон, прийнятий Верховною Радою 21 грудня 2010 року, який визнавав зазначені закони 2009 року такими, що втратили чинність. Таким чином, у період з 5 січня 2011 року до набуття чинності новим антикорупційним законодавством 1 липня 2011 року в Україні не існувало базового закону про боротьбу з корупцією і була відсутня адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення.

2011

До «антикорупційного пакету» законів 2011 року увійшли Закони України «Про засади запобігання і протидії корупції» (№ 3206-VI) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (№ 3207-VI), який стосується положень Кримінального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу та Кодексу адміністративних порушень України.

Порівняно з попереднім законом 1995 року, Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року передбачає цілий діапазон важливих нововведень і враховує недоліки, на які раніше вказувалось міжнародними та європейськими інституціями. Він, так би мовити, має швидше превентивний, аніж репресивний характер. Законом уведено ряд нових понять, наприклад неправомірна вимога, та вперше передбачено обмеження щодо одержання подарунків або пожертв, а також щодо працевлаштування близьких родичів. Крім того, законом визначаються механізми підвищення рівня прозорості, серед іншого, порядок проведення більш ґрунтовної спеціальної перевірки осіб, які претендують на державні посади, декларування не лише доходів, а й видатків та заборона органам державної влади отримувати послуги або майно через підпорядковані благодійні фонди. Далі, законом передбачене проведення антикорупційної експертизи законодавства, створення органу, відповідального за координацію антикорупційних заходів та контроль над їх реалізацією, а також розширено участь громадськості у заходах з протидії корупції. Нарешті, закон

вимагає подання органами, відповідальними за протидію корупції, звітності щодо заходів, ужитих для попередження та протидії корупції.

Суттєво розширюється перелік осіб, переважно державних посадовців, що є суб'єктами відповідальності за вчинення корупційних порушень, до яких тепер віднесені особи, уповноважені на виконання функцій держави, наприклад аудитори та державні нотаріуси, посадові особи інших держав та міжнародних організацій, а також посадові особи юридичних осіб приватного права.

Крім того, розширено перелік корупційних правопорушень. Відтепер законом передбачено адміністративну відповідальність у разі пропонування державній посадовій особі неправомірної вигоди за порушення нею вимог антикорупційного законодавства. Передбачається адміністративна відповідальність у разі отримання державними посадовими особами подарунків, якщо їхня вартість перевищує встановлені законом обмеження та в разі порушення ними вимог щодо повідомлення про наявність конфлікту інтересів або у випадку незаконного використання інформації, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень. До нових видів правопорушень входять також пропонування хабара, зловживання впливом та незаконне збагачення. З метою недопущення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до роботи в державній службі законом передбачено створення Єдиного державного реєстру осіб, що вчинили корупційні правопорушення. Слід зазначити, що на відміну від скасованого антикорупційного законодавства 2009 року, законодавство 2011 року не передбачає відповідальності юридичних осіб.

Верховною Радою та Президентом України було вжито ряд заходів з реалізації положень нового законодавства. 17 травня 2012 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»», яким внесено зміни до 46 законодавчих актів. Важливі нововведення

пов'язані з декларуванням доходів і майна, відбором кандидатів на посади державної служби, обмеженнями щодо працевлаштування родичів та звільненням державних службовців, визнаних винними у вчиненні корупційних правопорушень. Крім того, в той же день було прийнято закон про внесення змін до «Загальних правил поведінки державного службовця», що встановлює норми поведінки, обов'язкові для державних службовців.

З метою реалізації антикорупційного законодавства 2011 року було також вжито цілу низку інших законодавчих та адміністративних заходів, серед іншого затверджено Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Низка додаткових заходів наразі знаходиться в процесі розгляду.

Оцінка чинної законодавчої бази

Незважаючи на певні досягнення, як українські експерти з питань боротьби проти корупції, так і європейські інституції звертають увагу на ряд недоліків та прогалин у чинному законодавстві.

У другому звіті про виконання Україною зобов'язань, передбачених Планом дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом, оприлюдненому 2012 року, Європейська комісія, зокрема, рекомендувала Україні запровадити механізми моніторингу та контролю за конфліктом інтересів; посилити положення про розкриття інформації про майно; відмінити положення щодо недоторканності та вдосконалити порядок проведення державних закупівель, конфіскації майна, а також захист інформаторів. Важливо зазначати, що Україну, крім того, було закликано продовжити удосконалення окремих положень законодавства щодо криміналізації корупції, а саме:

коло суб'єктів відповідальності за корупційні злочини в приватному секторі; тлумачення терміна «хабар» і доповнення його змісту благами нематеріального характеру; криміналізація всіх аспектів активного та пасивного

хабарництва та зловживання впливом у публічному та приватному секторах шляхом розширення переліку закінчених злочинів; коло корупційних діянь, які вчиняються в інтересах третьої особи; рівень санкцій та їх відповідність соціальній небезпеці; зменшення або усунення ризику зловживання правом звільнення від кримінальної відповідальності через дійове каяття; розширення обсягів екстраєриторіальної юрисдикції.

Чимало з цих рекомендацій було надано Україні Групою держав проти корупції (ГРЕКО) у звіті 2006 року за результатами спільного першого та другого раундів оцінювання. Серед іншого, пропонувалось реформувати порядок конфіскації майна, одержаного злочинним шляхом, законодавство про державні закупівлі, систему захисту інформаторів та систему імунітетів, а також порядок притягнення юридичних осіб до відповідальності. Відповідно до другого додатка до цього звіту, опублікованого в березні 2012 року, ряд рекомендацій усе ще лишається невиконаним. У звіті за результатами третього раунду оцінювання ГРЕКО, прийнятому в жовтні 2011 року, Україні також рекомендувалось розширити визначення поняття хабарництва у кримінальному законодавстві та вдосконалити порядок забезпечення прозорості фінансування політичних партій і виборчих кампаній.

Слід зауважити, що значна частина респондентів, які працюють у рамках українського антикорупційного законодавства, зазначають, що законодавство скоріше заважає, аніж допомагає в боротьбі з корупцією. Правоохоронці однаково критично висловлюються як щодо кримінального, так і кримінально-процесуального законодавства, зокрема, відповідно 86% та 80% респондентів у цій категорії вказують на недосконалість антикорупційного законодавства. Під час глибинних інтерв'ю деякі респонденти вказували, що введення у кримінально-процесуальне законодавство норм, які б дозволяли використання результатів відео- та аудіоспостереження як доказів, могло б суттєво покращити можливості для розслідування корупційних правопорушень та притягнення до відповідальності в цій сфері.

13 квітня 2012 року Верховною Радою був прийнятий новий Кримінально-процесуальний кодекс, що набуває чинності в листопаді 2012 року, який виправляє низку недоліків та спрощує порядок ведення оперативно-розшукової діяльності.

Інституційна база

До процесу боротьби з корупцією залучено чимало посадових осіб та органів влади держави. Отже, як здається, варто виділити деякі з основних суб'єктів діяльності в цій сфері.

Стаття 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» встановлює коло суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції в Україні, та визначає їхні відповідні повноваження. До таких суб'єктів належать: Президент України, Верховна Рада України, Генеральна прокуратура та Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики та інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Президент

Права та обов'язки Президента України визначені Конституцією. До першочергових з них належить забезпечення Президентом національної безпеки, що розглядається і як обов'язок боротися з корупцією. Широке повноваження Президента дають йому можливість скеровувати діяльність щодо запобігання та протидії корупції, а також впливати на розробку та реалізацію антикорупційних заходів, до яких, серед іншого, входять такі: призначення на основні посади в усіх гілках влади, керівництво Радою національної безпеки і оборони України, право вето щодо прийнятих Верховною Радою законів та видання указів і розпоряджень, що мають силу закону.

Президентами України було видано ряд нормативно-правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією, серед яких, зокрема, три загальні антикорупційні стратегії (прийняті в 1998, 2006 та 2011 роках), та створено декілька антикорупційних органів влади.

Верховна Рада

За здійснення парламентського контролю у сфері запобігання та протидії корупції відповідає Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Відповідно до положень Закону «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», на комітет, серед іншого, покладено підготовку законопроектів, спрямованих на боротьбу з корупцією та організованою злочинністю, та перевірку їх виконання.

Кабінет Міністрів

Кабінет Міністрів України є найвищим органом виконавчої гілки державної влади в Україні. За визначенням Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади щодо боротьби з корупцією.

Центральні органи влади, відповідальні за боротьбу з корупцією

Координаційний комітет для боротьби з корупцією та організованою злочинністю був створений при Президенті України у 1993 році. До основних функцій комітету входили координація заходів, що проводяться різними державними суб'єктами, які діють у сфері боротьби з корупцією, централізоване керівництво та забезпечення ефективної реалізації напрямів державної антикорупційної політики. У 2003 році статус комітету було змінено на статус дорадчого органу з питань національної безпеки при Президенті України, який, проте, також мав відповідати за координацію діяльності державних органів, відповідальних за антикорупційну роботу. У 2004 році рішенням Конституційного Суду існування Координаційного комітету при Президенті було визнано неконституційним, у результаті чого Комітет було ліквідовано.

У 2005 році було створено Міжвідомчу комісію Ради національної безпеки і оборони України, що взяла на себе виконання функцій Координаційного комітету.

У 2008 році було створено Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції, що знову ж таки мала відповідати за координацію антикорупційних заходів. Як показав аналіз відкритих джерел, суттєвих результатів діяльність зазначених органів не дала.

У 2006 році у звіті ГРЕКО про виконання Україною рекомендацій за результатами спільного першого та другого оціночного раундів містились рекомендації щодо створення централізованого антикорупційного органу. У звіті рекомендувалося створити незалежний орган для контролю за реалізацією загальнонаціональної стратегії боротьби з корупцією та відповідних планів дій, а також для подання пропозицій щодо нових антикорупційних заходів – він мав бути структурно незалежним від існуючих правоохоронних органів та органів безпеки і діяв у тісній співпраці з громадянським суспільством.

Результатом виконання цієї рекомендації стало створення у 2009 році посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, основним завданням якого було формування та забезпечення реалізації загальнонаціональної антикорупційної політики. Для виконання цього завдання на уповноваженого було покладено такі обов'язки: координація та проведення аналізу діяльності центральних органів влади; проведення антикорупційної експертизи; підготовка проектів нормативно-правових актів; збір статистичних даних; участь у співпраці з міжнародними організаціями; удосконалення співпраці з інститутами громадянського суспільства; інформування громадськості, Президента, Верховної Ради і Кабінету Міністрів про здійснення заходів щодо запобігання корупції. Для забезпечення діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики у Секретаріаті Кабінету Міністрів було утворено Бюро з питань антикорупційної політики.

ГРЕКО та інші міжнародні інституції сприйняли факт створення посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики як позитивний крок у напрямку реформ. Проте у 2010 році в результаті адміністративної реформи нової влади невдовзі після президентських виборів Міжвідомча робоча група, посада Урядового уповноваженого та Бюро з питань антикорупційної політики були ліквідовані.

Натомість новообраний Президент створив Національний антикорупційний комітет (НАК), основною функцією якого стало забезпечення сприяння Президенту у виконанні його повноважень шляхом здійснення аналізу ситуації з корупцією в Україні та заходів, що вживаються для запобігання і протидії їй; контроль за виконанням законодавства у сфері протидії корупції; надання рекомендацій щодо законодавчих ініціатив. Національний антикорупційний комітет очолює сам Президент, який також призначає його членів, а Голова Ради національної безпеки і оборони є виконавчим секретарем комітету.

За результатами додаткових першого та другого звітів ГРЕКО, опублікованих відповідно у 2011 та 2012 роках, про виконання Україною рекомендацій за результатами спільного першого та другого оціночного раундів 2006 року, діяльність Національного антикорупційного комітету визнана такою, що не відповідає очікуваним стандартам. Основне занепокоєння викликає недостатній рівень незалежності комітету (враховуючи центральну роль, яку відіграє Президент) та незадовільність механізмів для забезпечення представництва громадських організацій. Подібні погляди були висловлені й у датованому лютому 2012 року звіті щодо виконання Україною Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом, у якому представники Європейської комісії закликали до створення незалежного контролюючого органу з функціями координації та нагляду за впровадженням антикорупційної стратегії та участі у розробці відповідних державних програм.

Відповідно до Закону України 2011 року «Про засади запобігання і протидії корупції», за координацію та реалізацію національної

антикорупційної стратегії має відповідати новий спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики. Станом на березень 2012 року спеціально уповноваженого органу все ще не було утворено, а окремі його функції на сьогоднішній день тимчасово виконує Міністерство юстиції.

Внутрішні підрозділи для протидії корупції

У 2009 році в центральних органах виконавчої влади почали створюватися підрозділи з питань запобігання та протидії корупції, основним завданням яких, зокрема, є підготовка та здійснення заходів щодо запобігання корупції; надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання антикорупційного законодавства; проведення роз'яснювальної роботи; визначення факторів, які сприяють корупційним правопорушенням; повідомлення керівника відповідного органу про факти, що можуть свідчити про зловживання, та ведення обліку осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Згідно з даними другого моніторингового звіту ОЕСР про виконання Україною Стамбульського плану дій, опублікованого в грудні 2010 року, внутрішні антикорупційні управління були створені у 90% органів виконавчої влади (78 підрозділів). Результати дослідження, проведеного в рамках цього проекту, показали, що управління внутрішньої безпеки, які ведуть активну роботу, досить добре сприймаються, зокрема 55% держслужбовців та 75% працівників правоохоронних органів підтримують їхню діяльність. Більше того, 46% державних службовців, 32% співробітників МВС та 23% податківців відомо з власного досвіду про випадки притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення за результатами роботи підрозділів внутрішньої безпеки.

Виконання інших функцій з подолання корупції було покладено на такі органи державної влади: Міністерство юстиції відповідає за проведення антикорупційної експертизи та ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні

правопорушення; Національне агентство з питань державної служби контролює дотримання в державних органах вимог Законів України «Про державну службу» і «Про засади запобігання і протидії корупції», здійснює заходи для запобігання проявам корупції серед державних службовців та подає до Верховної Ради звіти щодо дотримання вимог у частині подання декларацій про доходи і майно.

Генеральна прокуратура

Провідну роль у забезпеченні виконання вимог антикорупційного законодавства відіграє Генеральна прокуратура, до основних функцій якої входить ведення слідства та провадження у кримінальних справах про злочини з ознаками корупції. Крім того, прокуратура відіграє більш загальну роль у процесі боротьби з корупцією. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», Генеральна прокуратура здійснює координацію діяльності щодо боротьби зі злочинністю та, серед іншого, заходів для подолання корупції. Відповідно до положень Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», Генеральний прокурор відповідає за здійснення нагляду за дотриманням законодавства щодо попередження та протидії корупції.

Органи слідства

Податкова поліція входить до структури органів державної податкової служби та, серед іншого, відповідає за запобігання фактам корупції та інших форм службових зловживань в органах державної податкової служби та їх виявлення. Оперативні підрозділи податкової міліції уповноважені на проведення оперативно-розшукових заходів. У разі виявлення співробітниками податкової міліції можливих фактів зловживань відповідні матеріали передаються до правоохоронних органів або органів прокуратури.

Спеціальні антикорупційні підрозділи органів внутрішніх справ та Служби безпеки України відповідають за виявлення фактів, що можуть свідчити про корупційні правопорушення, та передачу

матеріалів таких справ до компетентних органів (матеріали про адміністративні правопорушення передаються в суди, а кримінальні справи – до прокуратури для проведення подальшого слідства). Ці спеціалізовані органи ведуть основну роботу щодо виявлення фактів корупції в Україні.

Спеціалізований антикорупційний орган

У своєму звіті за результатами моніторингу виконання Україною Стамбульського плану дій Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) закликала Україну до створення автономного спеціалізованого антикорупційного органу і забезпечення незалежності та спеціалізації правоохоронних органів і прокуратури:

Забезпечити без подальшого зволікання ефективну антикорупційну спеціалізацію в правоохоронній системі шляхом створення на основі закону автономного спеціалізованого антикорупційного слідчого органу, структурно незалежного від існуючих правоохоронних органів і органів безпеки, робота якого буде зосереджена на боротьбі проти високопосадової корупції і який буде наділений відповідними гарантіями незалежності, повноваженнями та ресурсами відповідно до міжнародних стандартів і передового міжнародного досвіду.

Ідея створення в Україні централізованого та спеціалізованого правоохоронного органу існує вже давно, проте поки не дала конкретних результатів. Діяльність Національного бюро розслідувань з функціями розслідування найбільш соціально небезпечних злочинів, створеного в 1997 році, у 1998 була визнана неконституційною. У 2008 році Указом Президента було затверджено Концепцію реформування системи кримінальної юстиції України, якою передбачалося створення спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями проведення досудового слідства. Проте фактично жодного кроку щодо реалізації ідей, передбачених концепцією, так і не було зроблено.

Національною антикорупційною стратегією на 2011–2015 роки та відповідною Державною програмою щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки передбачено створення спеціалізованої групи слідчих та прокурорів. Станом на березень 2012 року в Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією знаходилося два законопроекти щодо спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу. Першим з них пропонується створення Національної служби протидії корупції, яка б відповідала переважно за справи щодо фактів високопосадової корупції. Цей законопроект було відхилено Парламентом. Другим законопроектом передбачено створення Національного антикорупційного бюро. Хоча багато в чому цей орган є подібним до Національної служби протидії корупції, Національне антикорупційне бюро, голова якого підпорядковуватиметься Верховній Раді України, а не Президенту, матиме ширші повноваження. Станом на травень 2012 року законопроект усе ще очікує першого читання у Верховній Раді.

Слід зазначити, що новим Кримінально-процесуальним кодексом, затвердженим Президентом 14 травня 2012 року, передбачається створення Державного бюро розслідувань, що відповідатиме за розслідування злочинів, вчинених працівниками правоохоронних органів та високопосадовцями.

Органи фінансового контролю

У попередженні та виявленні корупційної діяльності важливу роль відіграють органи фінансового контролю.

Державна фінансова інспекція, що працює в структурі Міністерства фінансів, є основним органом державної влади в сфері проведення ревізій використання державних коштів. Інспекція зобов'язана повідомляти правоохоронні органи про всі встановлені факти порушення законодавства.

Рахункова палата – незалежний орган зовнішнього аудиту, що відповідає за здійснення контролю над витрачанням бюджетних

коштів, зобов'язаний доводити до відома Верховної Ради інформацію про виявлені факти зловживань та направляти матеріали щодо них до правоохоронних органів.

Державна служба фінансового моніторингу відповідає за протидію легалізації незаконних доходів та фінансуванню тероризму. Служба фінансового моніторингу збирає та аналізує інформацію про фінансові операції, що дають змогу виявляти випадки корупції або незаконного збагачення. Всі зібрані матеріали, які дають підстави для підозр у протиправній діяльності, направляються до правоохоронних органів.

Оцінка

Підсумовуючи викладене вище, можна сказати, що у справі розбудови антикорупційної інфраструктури для реалізації антикорупційної стратегії країни було зроблено чимало. За умови впровадження певних удосконалень у системі вона здатна забезпечити зрушення.

3.3 Готовність до реформ

У справі впровадження законодавства та створення органів, необхідних для боротьби з корупцією, вдалося досягти значного поступу, який, проте, не матиме великого значення за умови відсутності справжньої рішучості вирішити проблему забезпечення доброчесності.

У цій сфері існує чимало потужних осередків опору змінам, до яких, імовірно, входить частина політичної еліти, безпосередньо зацікавлена у збереженні контролю над антикорупційними заходами; чиновники загальнодержавного та регіонального рівнів, які можуть втратити переваги, що їм надає хабарництво та інші прояви безчесної поведінки; підприємці, які працюють у тіні або використовують корупцію як інструмент ведення справ; а також пересічні громадяни, що розглядають корупцію як ефективний засіб для вирішення численних проблем. Форми опору з боку цих

категорій можуть бути різними: від пасивного спротиву до свідомих спроб загальмувати проведення реформ.

Враховуючи викладені міркування, необхідно визначити потенційні джерела опору реформам та оцінити відповідні ризики. Для виконання цього завдання в ході дослідження було зроблено спробу визначити:

- категорії суб'єктів, залучених до антикорупційних ініціатив, що, найімовірніше, протидіятимуть проведенню реформ, спрямованих на подолання корупції;
- яким чином ці категорії або суб'єкти можуть протидіяти антикорупційним ініціативам і яким чином їм можна в цьому протистояти;
- потенціал органів, що відповідають за реалізацію реформ.

Дослідження показало, що:

- на думку значної частки українців, усі проаналізовані суб'єкти різною мірою протидіють антикорупційним заходам;
- загальнопоширеним є переконання, що для того, щоб будь-яка установа або орган змогли зробити істотний внесок у реалізацію антикорупційної стратегії, вони мають подолати корупцію у внутрішній діяльності;
- суб'єктам, залученим до антикорупційної діяльності, бракує потужностей, необхідних для виконання їхніх обов'язків, та відповідної координації своєї роботи.

Джерела опору

Громадянам, представникам громадських організацій, держслужбовцям, працівникам правоохоронних органів та журналістам було запропоновано висловитися щодо готовності посадових осіб та інших державних суб'єктів до боротьби з корупцією. Результати дали змогу виділити три групи:

- Опоненти – ті, хто, на думку респондентів, ставиться до антикорупційних реформ вороже. Для цієї категорії корупція вигідна. Вони зацікавлені у збереженні поточної ситуації, хоча постійно заявляють про свою антикорупційну налаштованість.

- Активісти – ті, хто, з погляду респондентів, демонструє найпотужніший антикорупційний потенціал, що проявляється у щирому бажанні викоринити корупцію і готовності виступити проти неї.
- Байдужі – суб'єкти, що, як бачиться, не мають визначеної позиції в цьому питанні або яким бракує бажання діяти.

Погляди щодо найімовірніших джерел протидії антикорупційним заходам в усіх опитаних категоріях респондентів – пересічні громадяни, державні посадові особи, підприємці, журналісти та громадські активісти – повністю збігаються. Досить цікаво і, ймовірно, очікувано, що для всіх опитаних категорій характерне завищення потенціалу для підтримки реформ у своїй групі порівняно з іншими. Важливим результатом опитування є поширене переконання, що усі чиновники та суб'єкти, які вважаються найменш зацікавленими у викориненні корупції в країні – це нерідко ті, хто відповідає за проведення антикорупційних заходів. Як це прокоментували деякі респонденти:

У збереженні такого стану речей зацікавлені всі, хто безпосередньо або опосередковано керує країною. А це – політичне керівництво й олігархи. Вони зараз при владі, і вони злиті в одне. В них усе розділено і визначено, хто і за що отримує. Вони отримали доступ до всіх ресурсів і в першу чергу до бюджету. Зараз їм добре, і вони нічого змінювати не хочуть. А навіть якщо й змінювати, то тільки на краще. Але для них, а не для народу.

Нікому в державі це не вигідно. Так заробляють на життя всі, хто може, зокрема керівництво країни або керівники місцевих органів державної влади чи місцевого самоврядування. Чи захочуть вони втратити свої майбутні або реальні мільйони?

Уявлення про ступінь опору протидії корупції
(за оцінками населення)



Результати опитування підтверджують такі погляди. Серед респондентів панує тверде переконання, що працівники митниці та податкової, прокуратура, міліція, народні депутати і політична більшість дуже зацікавлені у збереженні такого стану речей. Рішучість Президента у справі подолання корупції також викликає сумніви у представників усіх категорій, за винятком працівників правоохоронних органів.

У цьому плані трохи більша, проте не надто велика довіра виявлена до трьох інших проаналізованих категорій – міжнародних організацій (наприклад ООН або Рада Європи), громадських організацій та журналістів.

Решта категорій, зокрема підприємці, державні службовці та населення загалом, отримали оцінки, що вписуються між цими

двома полюсами. Цих суб'єктів респонденти сприймають як найпасивнішу та найбайдужішу до антикорупційної боротьби категорію, вказуючи, що ймовірність їхньої активної участі в ініціативах, які можуть як сприяти поступу в проведенні реформ, так і загальмувати його, є слабкою.

Чимало респондентів висловлювали застереження, що така апатія може бути так само небезпечною, як і активний опір. За їхніми словами, незважаючи на впроваджені протягом цих років реформи, поширеність корупції в українському суспільстві та її прийнятність для переважної більшості населення виключають перспективи будь-яких значних зрушень у цьому плані.

Форми опору

Президент

Президент України, безумовно, відіграє вирішальну роль у визначенні та підтримці зусиль держави знизити рівень корупції. Тому той факт, що всі опитані категорії скептично налаштовані щодо його відданості справі забезпечення доброчесності органів влади, викликає занепокоєння. В опитаних категоріях респондентів 54% громадян, 48% державних службовців, 42% правоохоронців, 81% журналістів та 68% представників громадських організацій зазначили, що Президент налаштований проти проведення реальної антикорупційної реформи. Більше того, 74% опитаних громадян та 73% держслужбовців указали на брак політичної волі серед керівництва країни як на фактор, що сприяє поширенню корупції. Трохи менше респондентів, зокрема 63% громадян та 51% державних службовців, відчують, що відсутність реалістичної антикорупційної стратегії гальмує поступ у вирішенні цього питання.

Народні депутати та правляча політична партія

Народні депутати отримали найнегативніші оцінки всіх категорій респондентів, зокрема, від 78% до 87% вважають, що депутати налаштовані проти реформ, спрямованих на подолання корупції.

Під час глибинних інтерв'ю на адресу парламентарів звучали критичні зауваження, зокрема щодо їхнього небажання відмовитись від корупційних методів, які вкоренились у політичному житті; схильності до використання боротьби з корупцією як знаряддя в боротьбі з політичними опонентами; зловживань владою з метою створення перешкод для викриття, розслідування та покарання за корупційні зловживання, а також щодо їхніх статків, якими відкрито хизуються вони самі та їхні родини і яке неможливо пояснити офіційно задекларованими доходами. Крім того, вказувалось, що народні депутати намагаються справити враження, нібито борються зі зловживаннями, а насправді корумповані самі, занижують свої доходи та незаконно суміщають бізнес із державними повноваженнями.

На думку респондентів, основний обов'язок народних депутатів та вищого державного керівництва в ефективній реалізації антикорупційної реформи полягає в розробці та реалізації послідовної антикорупційної політики. Як неодноразово підкреслювалось, їм слід показувати особистий приклад, зокрема декларувати доходи та видатки, викривати протизаконні операції своїх колег та відмовлятися від бізнес-інтересів.

Суддівство

На думку 74% – 94% респондентів в опитаних категоріях, судді очолюють рейтинг суб'єктів, що, найімовірніше, чинять активний опір антикорупційним заходам.

До найбільш поширених серед суддів сумнівних методів роботи належать, зокрема, прийняття незаконних або несправедливих рішень за корупційні платежі або через тиск ззовні; вимагання хабарів за ухвалення навіть законних і правосудних рішень; занадто лояльне ставлення до корупціонерів та залежність від політичного впливу.

Особливе занепокоєння викликає поширене переконання, що ті, хто відповідає за виконання антикорупційного законодавства, нездатні або не хочуть притягувати чиновників до відповідальності. Під час глибинних інтерв'ю один з респондентів таким чином пояснив проблему безкарності:

Основна проблема полягає в тому, що корупція вигідна владі. Під владою я розумію всіх, хто приймає рішення на всіх рівнях влади. Але насамперед це – все оточення Президента, Кабмін, Верховна Рада. Це – основа їхнього добробуту. І вони зроблять усе, щоб нічого не міняти в країні. А протистояти такій системі нема кому. Правоохоронні органи і суди під їхнім повним контролем.

Прокуратура

У боротьбі з корупцією на Генеральну прокуратуру покладено широкі повноваження. Проте не більше 7% респондентів з усіх опитаних категорій розглядають прокуратуру як активного прибічника антикорупційних ініціатив. Швидше навпаки, працівників прокуратури вважають потенційними противниками прогресу в цій сфері.

На думку респондентів, рівень доброчесності в Генеральній прокуратурі викликає великі сумніви. До численних форм корупційних зловживань, що поширені в органах прокуратури, входять, серед іншого, замовчування або ігнорування інформації про факти корупції, зокрема у правоохоронних органах; вимагання хабарів через погрози про розкриття компрометуючої інформації; припинення розслідування корупційних злочинів або кримінального переслідування корупціонерів за гроші; зміна кримінально-правової кваліфікації діянь корупціонерів в обмін на хабарі; сприяння діяльності окремих компаній і прикриття певних видів незаконної діяльності.



Працівники правоохоронних органів

У те, що правоохоронці налаштовані на боротьбу з корупцією, вірить лише від 2 до 4% респондентів у категоріях населення, громадських активістів та державних службовців.

За результатами глибинних інтерв'ю з працівниками правоохоронних органів, вони зможуть упевнено та ефективно виконувати свою роль в антикорупційній боротьбі лише за умови подолання корупції всередині самих правоохоронних органів.

Митники та податківці

На думку опитаних громадян, працівники митниці та податкової, найімовірніше, чинитимуть опір антикорупційним ініціативам (78%). Переважна більшість у кожній з опитаних категорій також відчуває потужний опір з їхнього боку (стабільно вище 60%). Враховуючи характер функцій цих органів, вони мають реальний потенціал протистояти антикорупційним заходам, зокрема коли йдеться про усунення джерел незаконних доходів, якими користуються в них посадові особи.

Ті, хто обіймає такі посади, можуть заважати спробам приборкати корупцію, приховуючи або ігноруючи інформацію про,

наприклад, незадекларовані прибутки або факти незаконного збагачення чи використовуючи наявний у них компромат для вимагання хабарів. Працівники митниці та податкової також можуть отримувати зиск, допомагаючи підприємствам ухилятися від сплати податків або одержувати незаконні переваги під час тендерних процедур. Вагу інструментів, доступ до яких мають такі чиновники, підтверджує той факт, що 36% опитаних підприємців назвали податківців «впливовою особою», на неформальну допомогу якої вони спираються у своїй діяльності.

Ресурси органів влади

Для проведення оцінки здатності правоохоронних органів, відповідальних за боротьбу з корупцією, належним чином виконувати таку роботу, було проведено опитування працівників відповідних підрозділів боротьби з корупцією.

Що стосується кадрового забезпечення, то більшість респондентів (54% опитаних працівників Міністерства юстиції, 56% – податкової поліції та 69% – підрозділів внутрішньої безпеки) вважають, що їхні підрозділи принаймні на три чверті забезпечені кадрами належної кваліфікації. Оцінки системи підготовки кадрів виявились, проте, критичнішими. Серед опитаних працівників правоохоронних органів 75% дотримуються думки, що недосконалість системи підготовки кадрів заважає виявленню та розслідуванню корупційних правопорушень. У ході глибинних інтерв'ю виявлено також загальний брак зацікавленості у вирішенні корупційних проблем та поширеність корупції серед керівників основних правоохоронних органів.

Серйозною перешкодою у правоохоронній діяльності є й незадовільний рівень фінансування. 93% опитаних правоохоронців вважають, що недостатнє фінансування заважає належній діяльності правоохоронних органів; 92% вказують, що мала заробітна плата співробітників правоохоронних органів перешкоджає виявленню і розслідуванню корупційних правопорушень.

Характерним є також критично низький рівень базового матеріального та технічного забезпечення службової діяльності. За словами більше половини опитуваних, вони систематично не отримують канцелярське приладдя, папір, комп'ютерну техніку, не забезпечені доступом до мережі Інтернет, засобами зв'язку, транспортними засобами або пальним. Більше того, лунали нарікання на брак коштів для проведення оперативно-технічних заходів або судових експертиз.

Крім перешкод для протидії корупції, брак ресурсів сприяє поширенню протизаконних практик у самих правоохоронних органах. За словами одного з правоохоронців:

Ті незначні випадки корупції, що проскакують, і забезпечують існування міліціонера на роботі. Поїсти, заправити машину, щоб затримати злочинця, або купити папір.

Одним із чинників, що заважає більш ефективній боротьбі зі службовими зловживаннями, 70% працівників правоохоронних органів було названо також низькі зарплати.

Відсутність належного бюджетного фінансування не лише штовхає до корупції, а й призводить до того, що державні установи починають залежати від внесків до благодійних фондів, які створюються при них. Можна сказати, що це – узаконена корупція. Як зазначено у звіті щодо національної системи доброчесності в Україні Творчого об'єднання «ТОРО», за даними Рахункової палати, у 2007 році на адресу правоохоронних органів та судів у формі пожертвувань було перераховано 400 млн. грн. (приблизно 50 млн. дол.), а Міністерство внутрішніх справ у 2010 році підтвердило, що безкоштовно отримує щороку приблизно 500 автомобілів.

Зазначені форми добровільних внесків було заборонено антикорупційним законом 2011 року, проте ще зарано говорити про те, чи така заборона дасть очікувані результати.

Координація

Важливою умовою проведення антикорупційної роботи є налагоджена координація та відкрита взаємодія між різними органами державної влади та всередині самих державних установ.

У ході дослідження було проведено опитування з метою оцінки рівня взаємодії між Міністерством внутрішніх справ, податковою поліцією, відділами внутрішньої безпеки та Службою безпеки України.

Загалом правоохоронці позитивно оцінюють взаємодію з органами прокуратури. Втім, 28% опитаних співробітників Міністерства внутрішніх справ, 36% працівників податкової поліції та 32% співробітників управлінь внутрішньої безпеки вважають, що у відносинах з органами прокуратури існують суттєві проблеми.

Що стосується взаємодії з СБУ, то 28% працівників Міністерства внутрішніх справ, 30% – управлінь внутрішньої безпеки та 11% співробітників податкової поліції вважають її проблематичною.

Найбільше проблем, як здається, виникає при взаємодії з МВС: 41% опитаних працівників податкової інспекції та 50% офіцерів управлінь внутрішньої безпеки вважають взаємодію з МВС незадовільною.

Нарешті, на думку 32% співробітників МВС і 33% – управлінь внутрішньої безпеки, їхні підрозділи мають суттєві проблеми у взаємодії з податковою поліцією.

Серед найпоширеніших проблем було названо такі: небажання ділитися інформацією, наявність розбіжних показників у діяльності різних правоохоронних органів та конкуренція за показники. Серед інших недоліків визначено також недосконалу нормативно-правову базу, яка врегульовує питання взаємодії, наявність конфліктів між керівництвом правоохоронних органів на центральному та регіональному рівнях, робота на показники та дублювання повноважень різних правоохоронних органів.

У звіті 2012 року щодо виконання Плану дій з лібералізації візового режиму України з ЄС Україні рекомендувалося:

Чітко врегулювати взаємодію між прокуратурою та державними органами, що відповідають за розслідування справ про корупційні злочини, та, зокрема, розмежувати повноваження спеціальних підрозділів Міністерства внутрішніх справ, СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних силах і податкової поліції.

У звіті ГРЕКО за результатами спільного першого і другого раундів оцінювання України 2006 року також, серед іншого, рекомендувалось удосконалити взаємодію між різними правоохоронними органами, що відповідають за боротьбу з корупцією, покращити застосування системи показників та обміну статистичними даними, а також впровадити систему навчання для особового складу правоохоронних органів і прокуратури щодо виявлення та розслідування корупційних правопорушень.

Додаток 1

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологія дослідження розроблялась з урахуванням необхідності формування цілісного бачення корупції як соціального та правового феномену сучасного українського суспільства. Згідно з дослідницькою стратегією, застосовувались кількісні методи для оцінки масштабів та поширеності корупції в країні та якісні методи для визначення соціокультурних факторів, що поглиблюють проблему корупції та сприяють різним проявам її застосування на практиці.

Кількісні методи

Загальнонаціональне опитування

У період з 1 червня по 1 липня 2010 року було проведено загальнонаціональне опитування населення України (обсяг вибіркової сукупності $n = 2027$ респондентів), що здійснювалось у форматі *тет-а-тет*-інтерв'ю. Для відбору респондентів використовувалась квотна, багатоступенева вибірка, що дозволило статистично відобразити населення України. Квотами виступали: вік, стать, професійна приналежність респондентів, місце проживання.

Статистична похибка вибірки (з імовірністю 0,95 без урахування дизайн-ефекту становить 2,3 і за дизайн-ефекту 1,62) не перевищує 2,8% для показників, близьких до 50%, 2,1% — для показників, близьких до 25%, 1,3% — для показників, близьких до 10%. Можна сказати, що 95% вибірових середніх буде лежати в межах ± 2 стандартні помилки середньої генеральної сукупності.

Опитування державних службовців

Загалом у державному секторі було опитано 292 держслужбовці. Інтерв'ю проводилися в 5 регіонах України, в 17 областях, АР Крим та місті Києві. 18,9% опитаних у цьому масиві працюють у сільській місцевості, 18,6% – у районних центрах, 62,4% – у містах. Респонденти відбирались методом «снігової кулі» з урахуванням статі, рангу держслужбовця, стажу, сфери та рівня державної структури, де він/вона працює. Опитування проводилось методом *тет-а-тет*-інтерв'ю, окремі блоки анкети заповнювались респондентами письмово з метою підвищення якості та достовірності інформації, що має приватний характер.

Опитування співробітників правоохоронних органів

Всього було опитано 730 правоохоронців. Опитування було проведено в 5 регіонах України, у 23 областях, АР Крим та місті Києві. При формуванні вибірки було визначено підрозділи (департаменти, управління тощо), що належать до спеціалізованих антикорупційних підрозділів у відповідних правоохоронних органах. Респонденти відбирались за квотним принципом з урахуванням посади, рівня структури, де вони працюють (центральні, обласні, районні), місця роботи (МВС, СБУ, податкова міліція, державна митна служба, державна прикордонна служба, військова служба правопорядку в збройних силах, відділи/управління внутрішньої безпеки), стажу роботи у правоохоронних органах. Вибірка дослідження є репрезентативною для співробітників спеціалізованих підрозділів з протидії корупції. Опитування проводилось методом анкетування.

Опитування журналістів

Загалом було опитано 100 журналістів. Інтерв'ю проводились у таких регіонах України: м. Київ, Львівська, Харківська, Донецька, Полтавська, Херсонська області, АР Крим. У межах вибірки розподіл за видами ЗМІ був такий: друковані ЗМІ – 49% опитаних, електронні ЗМІ (телебачення, радіо) – 31%, Інтернет-видання – 12%, «вільні журналісти» – 8%. Для участі в опитуванні журналісти мали продемонструвати наявність принаймні однієї публікації з антикорупційної тематики протягом останнього року. Опитування здійснювалось методом *тет-а-тет*-інтерв'ю. Окремі блоки анкети заповнювались респондентами письмово з метою підвищення якості та достовірності інформації, що має приватний характер.

Опитування представників недержавних організацій

Загалом було опитано 111 представників громадських організацій. Для формування вибірки було використано перелік організацій, що прямо чи опосередковано протягом 2009–2010 років декларували готовність узяти участь у роботі громадської ради при Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики. Вибірка з цього кола ґрунтувалась на припущенні, що такі організації мають бути найкращим чином поінформовані у питаннях антикорупційної спрямованості. При подальшому аналізі відібрані організації було поділено на дві групи: «більш активні», що мають досвід антикорупційних дій, та «менш активні», досвід антикорупційної діяльності яких відсутній або незначний. Інтерв'ю проводились в таких регіонах України: м. Київ, Львівська, Івано-Франківська, Харківська, Донецька, Полтавська, Херсонська області, АР Крим. Опитування здійснювалось методом *тет-а-тет*-інтерв'ю, окремі блоки анкети заповнювались респондентами письмово з метою підвищення якості та достовірності інформації, що має приватний характер.

Опитування підприємців

Загалом було опитано 304 респонденти. Інтерв'ю проводилися в 5 регіонах України, в 13 областях, АР Крим та місті Києві. Були опитані власники та вищі посадові особи (директор, заступник директора, керівник структурного підрозділу). Респонденти відбирались методом «снігової кулі» з урахуванням статі, розміру бізнесу (малий, середній, великий) та основної сфери діяльності. Опитування здійснювалось методом *тет-а-тет*-інтерв'ю. Окремі блоки опитувальника заповнювались респондентами письмово з метою підвищення якості та достовірності інформації, що має приватний характер.

Опитування суддів

Загалом було опитано 103 респонденти. Інтерв'ю проводилися у 6 областях, що репрезентують основні регіони України. Були опитані судді місцевих та апеляційних судів, що мають досвід розгляду справ про корупційні злочини та правопорушення. Опитування здійснювалось методом *тет-а-тет*-інтерв'ю.

Якісні методи

Було проведено дві серії якісних досліджень: паралельно з кількісними дослідженнями та після завершення обробки й узагальнення результатів опитувань. Використовувались такі методи:

Глибинні інтерв'ю

У рамках проведених 278 глибинних інтерв'ю було опитано дві основні групи респондентів: а) «звичайні люди», тобто представники основних соціально-демографічних груп українського суспільства; б) «цільові групи», до яких було віднесено такі категорії респондентів: підприємці, державні службовці, судді, журналісти, «добросесні інформатори», політологи, політики, працівники правоохоронних органів, керівники державних органів антикорупційної спрямованості, активісти громадських організацій. Відбір респондентів здійснювався методом «снігової кулі». Опитування проводилися у 9 областях, що репрезентують основні регіони України.

Фокус-групи

У рамках дослідження загалом було проведено 15 фокус-груп за участі 129 респондентів, що переважно представляли «цільові групи»: підприємці, державні службовці, судді, журналісти, «добросесні інформатори», політологи, політики, працівники правоохоронних органів, керівники державних органів антикорупційної спрямованості та активісти громадських організацій. При відборі учасників використовувались різні критерії, що мали

забезпечити отримання інформації, релевантної завданням дослідження. Фокус-групи проводились у 9 регіонах України, в окремих випадках учасники репрезентували різні регіони.

Контент-аналіз ЗМІ

Було проведено кількісно-якісний контент-аналіз друкованих та Інтернет-видань, що вийшли в період з 01.07.2009 по 01.07.2010. Під час аналізу вимірювалась кількість інформаційних повідомлень зі словами і словосполученнями: *хабар, корупція, антикорупційний закон, протидія корупції, корупційне зловживання* тощо. До вибіркової сукупності потрапили: загальнонаціональні щотижневики, які очолюють рейтинг популярності в Україні, а саме газети: «Дзеркало тижня», «Газета 2000», «Сьогодні»; журнали: «Фокус», «Кореспондент»; спеціальні видання: «Урядовий кур'єр», «Юридичний вісник», «Голос України», «Закон і бізнес»; Інтернет-видання: «Українська правда», «Главред».

Додаток 2

НАЦІОНАЛЬНА АНТИКОРУПЦІЙНА СТРАТЕГІЯ НА 2011-2015 РОКИ

Указ Президента України № 1001/2011

ПРО НАЦІОНАЛЬНУ АНТИКОРУПЦІЙНУ СТРАТЕГІЮ НА 2011-2015 РОКИ

З метою вдосконалення правових та організаційних засад запобігання та протидії корупції постановляю:

1. Схвалити Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки (додається).
2. Визнати таким, що втратив чинність, Указ Президента України від 11 вересня 2006 року №742 «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності».
3. Цей Указ набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України
Віктор Янукович
21 жовтня 2011 року

СХВАЛЕНО
Указом Президента України
від 21 жовтня 2011 року
№1001/2011

НАЦІОНАЛЬНА АНТИКОРУПЦІЙНА СТРАТЕГІЯ НА 2011-2015 РОКИ

I. Загальні положення

Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення

певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. Це потребує негайного вжиття системних та послідовних заходів, які мають комплексний характер і базуються на єдиній Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки (далі – Національна антикорупційна стратегія).

В умовах соціально-економічних реформ, які наразі здійснюються в державі, пріоритетними напрямами антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити.

Національна антикорупційна стратегія розроблена на основі аналізу ситуації, пов'язаної з різними проявами корупції в державі, з використанням світового досвіду та рекомендацій міжнародних організацій за результатами моніторингу й оцінки стану запобігання і протидії корупції в Україні.

II. Аналіз ситуації

Ключовою ознакою сучасної ситуації щодо боротьби з корупцією в Україні є започаткування у 2010-2011 роках процесу реформування вітчизняного антикорупційного законодавства, зокрема прийняття Законів України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Антикорупційну спрямованість мають здійснені судова, податкова, адміністративна реформи, започаткована реформа кримінального судочинства, вдосконалені механізми доступу громадян до публічної інформації та отримання безоплатної правової допомоги.

Однак, поряд із низкою вжитих заходів, реформування вітчизняного антикорупційного законодавства є незавершеним. Законодавчого врегулювання потребують такі питання, як:

- упорядкування адміністративних процедур і надання адміністративних та інших публічних послуг;
- притягнення до відповідальності юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень;
- удосконалення інституту конфіскації;
- притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, які користуються недоторканністю.

За результатами проведених досліджень, у тому числі соціологічних, виявлено такі основні причини виникнення і поширення корупції в Україні:

- недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- недосконалість адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість);

- наявність у органів державної влади та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, широкого спектра дискреційних повноважень;
- невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обсягу їх повноважень;
- несприятливий режим підприємницької діяльності та наявність економічних пільг для певних категорій підприємців;
- низька ефективність заходів, що вживаються правоохоронними органами, органами прокуратури та судами, щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності;
- толерантність та відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції;
- сприйняття населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату.

Поширення корупції в державі завдає значної шкоди всій системі управління та в разі нежиття відповідних заходів може поглибити такі наслідки:

- падіння авторитету державних та владних структур;
- затримка модернізації та розвитку національної економіки, порушення принципу конкуренції;
- зростання цін внаслідок включення хабара як обов'язкової складової до цінової формули на товари та послуги;
- погіршення інвестиційної привабливості держави;
- дискредитація закону як універсального регулятора суспільних відносин та перетворення його в засіб задоволення приватних і корпоративних інтересів.

III. Мета і завдання Національної антикорупційної стратегії

Метою Національної антикорупційної стратегії є зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур, за участю міжнародних організацій.

Завданнями Національної антикорупційної стратегії є:

- окреслення кола причин і умов, що породжують корупцію, визначення шляхів мінімізації факторів, що детермінують її виникнення та негативні наслідки;
- визначення основних напрямів державної політики у сфері запобігання і протидії корупції;
- підвищення ступеня довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- упровадження системи моніторингу ефективності антикорупційного законодавства та забезпечення його виконання.

IV. Принципи забезпечення Національної антикорупційної стратегії

Успішна протидія корупції можлива за умов наявності таких складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, координації їх діяльності; ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях; відкритості та інформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством.

Реалізація Національної антикорупційної стратегії повинна здійснюватися з дотриманням таких основоположних принципів:

- рівність усіх перед законом;
- забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- дотримання правових норм у сфері запобігання і протидії корупції;
- невідворотність юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення;
- надання пріоритету превентивним антикорупційним заходам;
- відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Національної антикорупційної стратегії;
- поєднання зусиль держави і громадськості у подоланні корупції як системного явища в усіх сферах суспільного життя.

V. Основні напрями реалізації Національної антикорупційної стратегії

Для реалізації Національної антикорупційної стратегії необхідні узгоджені дії державних органів та органів місцевого самоврядування щодо:

- 1) реформування системи державного управління та адміністративних процедур:
 - а) - завершення процесу розмежування функцій органів державної влади з надання адміністративних послуг та контроль-наглядових (інспекційних) функцій;
 - б) - застосування інноваційних технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття органами державної влади рішень, у тому числі прискорення впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному і місцевому рівнях;
 - в) - розширення сфер застосування принципу «мовчазної згоди» при наданні погоджень, висновків, дозвільних документів тощо;

- г) - надання адміністративних послуг виключно органами державної влади та бюджетними установами;
 - д) - визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку адміністративних послуг, платності чи безоплатності їх надання, а також обґрунтованих (адекватних) строків надання таких послуг;
 - е) - припинення практики дроблення адміністративних послуг на окремі платні послуги, забезпечивши орієнтацію на результат;
 - є) - встановлення заборони органам державної влади та органам місцевого самоврядування надавати платні послуги господарського характеру;
 - ж) - відмова від територіального монополізму при наданні адміністративних послуг та створення альтернативних можливостей щодо вибору органу для отримання адміністративної послуги;
- 2) зменшення адміністративного тиску на підприємців, запобігання тінізації економіки:
- а) - суттєве зменшення кількості ліцензій і дозволів у сфері підприємницької діяльності, максимальне спрощення та скорочення тривалості дозвільних процедур;
 - б) - усунення технічних бар'єрів, запровадження «єдиного вікна», максимальна комп'ютеризація документообігу;
 - в) - обмеження кількості перевірок з боку податкових та контролюючих органів;
 - г) - запобігання неправомірному тиску на підприємців з боку правоохоронних та контролюючих державних органів;
- 3) забезпечення доброчесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування:
- а) - системне вдосконалення державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, зокрема, в частині процедури конкурсного добору кандидатів (механізму визначення переможця), розстановки кадрів, проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування;
 - б) - визначення на законодавчому рівні засад етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та механізму врегулювання конфлікту інтересів в їх діяльності, що мають базуватися на положеннях Модельного кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи та враховувати інші міжнародно-правові стандарти в цій сфері;
 - в) - оптимізація співвідношення рівня базової (фіксованої) заробітної плати (посадового окладу) залежно від складності роботи і рівня відповідальності за конкретною посадою та додаткової заробітної плати (премій, надбавок), яка встановлюється за результатами оцінки діяльності на розсуд керівництва;
- 4) поліпшення умов доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

- а) - продовження формування ефективного механізму доступу фізичних, юридичних осіб та об'єднань громадян без статусу юридичної особи до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
 - б) - активізація інформаційного обміну між об'єднаннями громадян, засобами масової інформації та органами державної влади і органами місцевого самоврядування;
 - в) - забезпечення прозорості в роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 5) удосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів:
- а) - удосконалення проведення зовнішнього незалежного аудиту в частині здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів;
 - б) - завершення проведення інвентаризації державних підприємств і організацій та формування Єдиного реєстру об'єктів державної власності;
 - в) - удосконалення законодавства щодо процедур державних закупівель та впровадження системи їх зовнішнього аудиту, забезпечення прозорості процесу державних закупівель;
 - г) - удосконалення системи контролю за використанням державного майна з метою недопущення фактів одержання прихованих прибутків державними службовцями або, за їх сприяння, іншими особами чи угрупованнями;
 - д) - створення дієвого механізму детінізації ринку цінних паперів, проведення розрахунків за угодами з цінними паперами;
 - е) - здійснення Рахунковою палатою моніторингу ефективності використання коштів державного бюджету при виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
 - є) - удосконалення механізмів залучення громадськості до контролю за законністю та ефективністю використання державного майна, бюджетних коштів;
- 6) оптимізації фінансування політичних партій та виборчих кампаній шляхом установлення чітких правил їх фінансування, а також забезпечення ведення ефективного незалежного контролю за таким фінансуванням;
- 7) удосконалення антикорупційної експертизи шляхом запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві: на рівні розробників проектів нормативно-правових актів (як формалізована самооцінка); на рівні Міністерства юстиції України (як офіційна антикорупційна експертиза проекту нормативно-правового акта); на рівні громадської експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроєктування та доступністю інформації для громадськості;

- 8) формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції:
- а) - сприяння засобам масової інформації в широкому висвітленні заходів щодо протидії корупції, що вживаються державними органами та органами місцевого самоврядування;
 - б) - визначення порядку періодичного звітування державних органів, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики, про ситуацію у сфері запобігання і протидії корупції;
- 9) удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції:
- а) - проведення аналізу діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та вжиття за його результатами заходів щодо підвищення ефективності їх роботи;
 - б) - формування єдиної правозастосовчої практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією;
 - в) - запровадження спеціалізації прокурорів та слідчих у справах про злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних функцій;
 - г) - розвиток співробітництва правоохоронних органів із громадськими організаціями та засобами масової інформації;
- 10) підвищення кваліфікації суддів, працівників прокуратури та правоохоронних органів: розроблення і впровадження системи навчання на постійній основі професійних суддів та кандидатів на посаду професійного судді, особового складу правоохоронних органів та органів прокуратури щодо застосування нового антикорупційного законодавства;
- 11) запобігання проявам корупції у правоохоронних органах:
- а) - проведення інституційної реформи органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування;
 - б) - удосконалення системи професійного добору та підготовки кадрів правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією;
 - в) - зміна критеріїв оцінки ефективності роботи правоохоронних органів із кількісних показників на якість отриманих результатів;
 - г) - розроблення системи заходів для забезпечення ефективного і об'єктивного нагляду прокуратури за діяльністю правоохоронних органів;
- 12) удосконалення інституту відповідальності за корупційні правопорушення:
- а) - встановлення відповідальності юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень;
 - б) - удосконалення інституту конфіскації;
 - в) - перегляд процедури надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт осіб, які користуються недоторканністю, у

випадках затримання їх на місці вчинення тяжкого злочину (*in flagrante delicto*), включаючи корупцію;

- г) - розроблення механізму відшкодування майнової шкоди та збитків, завданих внаслідок вчинення корупційного правопорушення фізичним та юридичним особам;
- д) - розроблення механізму захисту осіб, які в разі виявлення корупційного правопорушення вжили заходів щодо його припинення та негайно повідомили про вчинення такого правопорушення;

13) зниження рівня корупції у приватному секторі:

- а) - формування антикорупційної правосвідомості громадян шляхом запровадження соціально-просвітницьких програм, створення системи антикорупційної освіти в загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах незалежно від форми власності;
- б) - сприяння у забезпеченні прозорості діяльності громадських організацій, юридичних осіб приватного права;
- в) - сприяння у створенні внутрішніх механізмів контролю та запобігання (виявлення) корупційним правопорушенням у приватному секторі;

14) зниження рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби:

- а) - вдосконалення законодавчого забезпечення відповідних сфер суспільних відносин;
- б) - підвищення рівня заробітної плати та соціального забезпечення працюючих;
- в) - підвищення професійного рівня та проведення більш жорсткого професійного добору кадрів;
- г) - зменшення кількості формальних процедур;

15) активізації міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції:

- а) - приведення антикорупційної політики України у відповідність із міжнародними стандартами у сфері запобігання і протидії корупції;
- б) - здійснення підготовки та підписання міждержавних (міжвідомчих) дво- та багатосторонніх угод про співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції;
- в) - поглиблення співпраці з партнерськими спеціальними службами та правоохоронними органами у сфері боротьби з корупцією;
- г) - впровадження в Україні найкращих практик іноземних держав у сфері запобігання і протидії корупції, насамперед щодо запровадження інституту захисту добросовісних інформаторів;
- д) - формування іміджу України як держави, що активно протидіє проявам корупції, та отримання міжнародної підтримки цієї діяльності.

VI. Очікувані результати

Реалізація Національної антикорупційної стратегії дасть змогу забезпечити:

- розвиток вітчизняного законодавства у контексті відповідності світовим антикорупційним стандартам, передбаченим Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією, Додатковим протоколом до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, рекомендаціями Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та інших міжнародних інституцій;
- підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції;
- зниження рівня корупції у системі правоохоронних органів, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- скорочення обсягів тіньової економіки;
- формування у громадськості активної позиції із запобігання і протидії корупції.

VII. Фінансове забезпечення реалізації Національної антикорупційної стратегії

Фінансове забезпечення реалізації Національної антикорупційної стратегії здійснюватиметься за рахунок державного, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством.

Щорічна перевірка ефективності витрачання коштів державного бюджету на реалізацію Національної антикорупційної стратегії шляхом виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки з подальшим розглядом її результатів на засіданнях Національного антикорупційного комітету проводитиметься Рахунковою палатою.

VIII. Наукове супроводження реалізації Національної антикорупційної стратегії

Наукове супроводження реалізації Національної антикорупційної стратегії здійснюватиметься провідними науковими закладами держави.

IX. Механізм реалізації Національної антикорупційної стратегії

Національна антикорупційна стратегія реалізовуватиметься шляхом розроблення та ухвалення Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, яка за структурою відповідатиме Національній антикорупційній стратегії та міститиме перелік заходів, обсягів і джерел фінансування, очікуваних результатів, індикаторів, строків, відповідальних виконавців, а також партнерів із реалізації заходів.

X. Моніторинг та оцінка

Умовою успішної реалізації Національної антикорупційної стратегії є розроблення і впровадження системи моніторингу та оцінки. Моніторинг та оцінку реалізації Національної антикорупційної стратегії здійснює Національний антикорупційний комітет. До моніторингу з метою дотримання об'єктивності та неупередженості залучатимуться неурядові організації та незалежні інститути.

Оцінка ефективності реалізації Національної антикорупційної стратегії ґрунтуватиметься на результатах виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, позиції України у міжнародних рейтингах (економічна свобода, інвестиційна привабливість, прозорість тощо), результатах моніторингу України з боку міжнародних організацій, соціологічних дослідженнях, опитуваннях громадської думки.

Додаток 3

ХРОНОЛОГІЧНА ТАБЛИЦЯ

ОКРЕМІ ВИДАТНІ ПОДІЇ 1991–2011 РР.

- 1991 24 серпня
Проголошення Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки незалежності України від СРСР.
- 1 грудня
Всеукраїнський референдум щодо незалежності України. У референдумі взяло участь 84,18% виборців, з яких «За» проголосувало 90,32%. Леоніда Кравчука обрано першим Президентом України.
- 1992 14 жовтня
Леоніда Кучму призначено Прем'єр-міністром України.
- 1994 27 березня
Перші вибори до Верховної Ради незалежної України.
- 19 липня
Президентом України обрано Леоніда Кучму.
- 1995 9 листопада
Україна стає членом Ради Європи.
- 1996 28 червня
Прийняття Конституції України.
- 1999 14 листопада
Президентом України на другий термін обрано Леоніда Кучму.
- 18 грудня
Віктора Ющенка, колишнього голову Національного банку України, призначено Прем'єр-міністром України.
- 2001 26 квітня
Віктора Ющенка звільнено з посади у зв'язку з резолюцією Верховної Ради про недовіру Кабінету Міністрів.
- 2002 20 листопада
Леонід Кучма призначає Віктора Януковича Прем'єр-міністром України.
- 2004 1 листопада
Перший раунд президентських виборів. В. Ющенко перемагає 39,87% голосів; В. Янукович набирає 39,32%.

- 24 листопада
Другий раунд президентських виборів.
Переможцем оголошено В. Януковича, який набрав 49,64% голосів.
Міжнародні та українські спостерігачі заявляють про порушення. По всій країні розпочинаються мітинги протесту проти результатів виборів. Події отримали назву «Помаранчева революція».
- 27 листопада
Рішення Верховної Ради про визнання недійсними результатів другого туру президентських виборів.
- 3 грудня
Верховний Суд ухвалює рішення про визнання недійсними результати другого туру президентських виборів.
- 8 грудня
Верховна Рада ухвалює закон про внесення змін до Конституції України, що передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління.
- 26 грудня
Проходить повторне голосування другого туру виборів Президента України. За оцінками міжнародних спостерігачів, вибори були вільними і чесними.
- 2005 10 січня
Центральна виборча комісія оголошує про обрання Віктора Ющенка, який отримав 51,99% голосів.
- 25 січня
Юлію Тимошенко призначено Прем'єр-міністром України.
- 8 вересня
Президент В. Ющенко звільняє з посади Ю. Тимошенко та розпускає Кабінет Міністрів, що стає кінцем «Помаранчевої» коаліції.
- 2006 1 січня
Набувають чинності конституційні зміни, завдяки яким потужна президентська система трансформована на парламентську.
- 26 березня
Вибори до Верховної Ради.
Очолюваній Віктором Януковичем Партії регіонів, яка набирає значну кількість місць у парламенті, усе ж не вдається отримати парламентську більшість.
- 10 липня
Партія регіонів підписує коаліційну домовленість із Соціалістичною та Комуністичною партіями України й утворює парламентську більшість.
- 4 серпня
Віктора Януковича призначено Прем'єр-міністром України.

- 2007 2 квітня
Президент підписує указ про розпуск Верховної Ради. Оголошено позачергові вибори.
- 30 вересня
Вибори до Верховної Ради. Більшість мандатів отримують коаліційні блоки «Блок Юлії Тимошенко» та «Наша Україна – Народна самооборона».
- 18 грудня
Юлію Тимошенко призначено Прем'єр-міністром України.
- 2010 17 січня
Відбувається перший тур президентських виборів. Переможцями першого туру визнані Віктор Янукович і Юлія Тимошенко.
- 7 лютого
У результаті другого туру президентських виборів 48,95% голосів перемагає Віктор Янукович.
- 3 березня
243 народних депутати Верховної Ради України оголошують вотум недовіри уряду Юлії Тимошенко, яка йде у відставку з посади Прем'єр-міністра.
- 11 березня
Утворення Президентом Януковичем коаліції «Стабільність та реформи», до якої увійшли Партія регіонів, Комуністична партія та Блок Литвина. Миколу Азарова призначено Прем'єр-міністром України.
- 1 жовтня
Рішенням Конституційного Суду України скасовано конституційну реформу 2006 року. Відновлено Конституцію 1996 року, завдяки якій посилено владу Президента.
- 2011 17 листопада
Верховна Рада приймає новий закон про вибори, відповідно до якого чергові парламентські вибори мають відбутися в жовтні 2012 року, а також вводиться змішана мажоритарно-пропорційна система.
- 2012 28 жовтня
Вибори до Верховної Ради.

ВИБРАНІ ДЖЕРЕЛА

Carnegie Endowment. — Reforming the Ukrainian Economy under Yanukovich : The First Two Years. — 2 April 2012.

<http://carnegieendowment.org/2012/04/02/reforming-ukrainian-economy-under-yanukovich-first-two-years#>

Charity Fund of the Counterpart Artistic Centre. — Стан та динаміка розвитку неурядових організацій в Україні. 2002–2010 роки./Любов Паливода, Світлана Голота — Київ, ВД КуПол, 2010.

Chekoukhine, Serguei and King, Joseph. — Corruption networks as a sphere of investment activities in modern Russia. — Communist and Post-Communist Studies, Volume 40, January 2007, pages 107–122.

European Commission. — Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation. — Brussels, 9 February 2012.

Freedom House. — Nations in Transit 2011: Ukraine.

<http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Ukraine.pdf>

Freedom House. — Freedom of the Press 2011 : Ukraine.

www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2011/ukraine

Gorodnichenko, Yuriy and Peter, Klara Sabirianov.a — Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data. — 25 November 2006.

Group of States against Corruption (GRECO). — Joint First and Second Evaluation Rounds : Evaluation Report on Ukraine. — GRECO Eval I-II Rep (2006) 2E — Strasbourg, 21 March 2007.

Group of States against Corruption (GRECO). — Third Evaluation Round : Evaluation Report on Ukraine, Transparency of Party Funding (Themes II). — GRECO Eval III Rep (2011) IE — Strasbourg, 21 October 2011.

InMind Factum Group. — Каждый третий украинец пользуется интернет не реже раза в месяц. <http://www.inmind.com.ua/press/openresult/244/>

International Foundation for Electoral Systems. - Key Findings : Public Opinion in Ukraine. — July 2011.

International Labour Organization and Main Department of Civil Service of Ukraine. — Report on the National Seminar on Social Dialogue on Remuneration and Pension Matters in the Ukrainian Civil Service. — Kiev, 2006.

Kharkiv Human Rights Protection Group. — UHHRU : Stop persecution of human rights activists.
<http://khpg.org/en/index.php?id=1288302633>

Main Department of Civil Service. — 2009 Annual Report (ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ). — Kiev, 2010.

Management Systems International and Kiev International Institute of Sociology. — Corruption in
Ukraine : Comparative Analysis of National Surveys : 2007–2009 for the MCC Threshold Country
Program. — May 2009.

Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. — Mass Media in Ukraine.
<http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/280.htm>

Ministry of Justice of Ukraine. — Report on the results of taken measures on prevention and
countering corruption in 2011 — Kyiv, April 2012.
http://www.minjust.gov.ua/0/anti_corruption_report_11

OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. — Ukraine : Istanbul Anti-
Corruption Action Plan Second Round Monitoring Report. — Paris, 8 December 2010.

Razumkov Centre. — 2009 survey – Експертна і громадська думка про політичну корупцію в
Україні : опитування Центру Разумкова // Національна безпека і оборона №7. – 2009. –
С. 48. – http://www.uceps.org/ukr/files/category_journal/NSD111_ukr.pdf

Reporters without Borders. — 2011–2012 International Press Freedom Index. — Paris, 2012.
http://en.rsf.org/IMG/CLASSEMENT_2012/EUROPE_ANG.pdf

Raiser, Martin. — Are Wages in Ukraine too Low? What Could Be Done to Increase Them? —
World Bank Working Paper No. 47372. — Washington, The World Bank, April 2007.

State Statistics Committee of Ukraine. — Ukraine in figures 2010. — Statistical publication, Kiev
2011.

Telekritika. — «Стоп цензурі!», УМА та НМПУ : 2011-й став роком погіршення свободи
слова. http://www.telekritika.ua/news_cenzura/2011-12-22/68285

The Heritage Foundation. — 2012 Index of Economic Freedom: Ukraine.
<http://www.heritage.org/index/country/ukraine>

The World Bank. — Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) At-A-
Glance 2008: Ukraine. — Washington, The World Bank, January 2010.

The World Bank. — Ease of doing business in Ukraine 2012.
www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/

The World Bank. — Shadow Economies All over the World. — Policy Research Working Paper No.5356. — Washington, The World Bank, July 2010.

The World Bank. — World Development Indicators databank, 2011.
http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators?cid=GPD_WDI

TORO Creative Union. — National Integrity System Assessment : Ukraine 2011. — Kirovohrad, TORO Creative Union, 2011.

Transparency International. — Corruption Perception Index 2011.
<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

Transparency International. — Global Corruption Barometer 2010.
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results

United Nations Education, Statistics and Cultural Organization. — Global Education Digest : Comparing Education Statistics across the World. — Montreal, UNESCO Institute for Statistics, 2010.