



# KAS POLICY PAPER

## КОРУПЦІЯ, ДЕМОКРАТІЯ ТА ІНВЕСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

**ЯН НОЙЦЕ**

**АДРІАН КАРАТНИЦЬКИЙ**

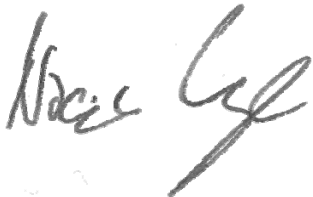
# ПЕРЕДМОВА

Одним із найскладніших моментів українського процесу трансформації є корупція, яка справляє негативний вплив на політику, економіку та суспільство. Важко знайти сферу політичного або суспільного життя України, якого не торкнулися б корупційні схеми. Корупція є великою загрозою для розвитку молододі ринкової економіки та демократії.

Декларативні заяви політиків про боротьбу з корупцією лунають в Україні з часів проголошення Незалежності. Але зроблено було небагато, а ефективних інструментів для подолання або стримування розвитку корупції по сьогодні практично не було запропоновано. Звичайно, часто виникає запитання, чи існує щодо цього політична воля. Але ясно і те, що боротьба з корупцією – нелегка справа. Навіть при наявності політичної волі необхідно мати відповідні інструменти та відповідні механізми.

Дане дослідження надає системний аналіз проблеми корупції в Україні. На основі опису наявної ситуації формуються рекомендації щодо підходів до ефективного подолання корупції. Водночас ці рекомендації містять методичку вимірювання успіху антикорупційної політики.

Фонд Конрада Аденауера дякує авторам – Яну Нойце та Адріанові Каратницькому, а також Атлантичній раді за надану можливість публікації даного дослідження українською мовою.



**Ніко Ланге**

Керівник Представництва  
Фонду Конрада Аденауера в Україні

м. Київ квітень 2008 р.

© ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА  
В УКРАЇНІ, 2008

ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА  
01021 КИЇВ  
ВУЛ. ШОВКОВИЧНА, 10 КВ. 4  
WWW.KAS.DE/UKRAINE  
OFFICE@ADENAUER.KIEV.UA

# КОРУПЦІЯ, ДЕМОКРАТІЯ ТА ІНВЕСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

**Ян Нойце**

**Адріян Каратницький**

**СЕРІЯ «ПОЛІТИЧНА ОСВІТА»  
ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА  
[WWW.KAS.DE/UKRAINE](http://WWW.KAS.DE/UKRAINE)**



# КОРУПЦІЯ, ДЕМОКРАТІЯ ТА ІНВЕСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

**Ця Політична доповідь є скороченим варіантом політичної доповіді «Корупція, демократія та інвестиції в Україні», оприлюдненої в жовтні 2007 р. Атлантичною Радою Сполучених Штатів (the Atlantic Council of the United States, 11th Floor, 1101 15th Street, N.W. Washington CD 20005). Ми дякуємо директорові проекту та співавторові Яну Нойце та співавторові Адріанові Каратницькому за надання нам дозволу на використання результатів їхньої видатної роботи для підготовки нашої політичної доповіді**

## 1. Огляд корупції в Україні

Україні кинуту серйозний виклик з боку корупції, котра, як показало наше дослідження, має місце майже на всіх рівнях державної влади та політики, в судовій системі та підприємницьких структурах. На думку багатьох незалежних спостерігачів, корупція стала настільки масштабною, що потенційно може загрожувати політичній та економічній стабільності України й поставити під загрозу надії на членство країни в Європейському Союзі. Хоча Україна досягла після Помаранчевої революції певного поступу в таких сферах, як розвиток незалежних засобів масової інформації (ЗМІ) та активізація громадянського суспільства, політичним лідерам країни так і не вдалося виконати основну вимогу революції та ефективно розв'язати проблему корупції. Навпаки, міжнародні експерти виявили, що в суспільстві поширені підозри щодо існування корупції в найвищих ешелонах політичної влади України («великої корупції»), а також щодо наявності повсякденної корупції з невеликими сумами грошей та хабарів («дрібною корупцією»), що просякла уряд, охорону здоров'я та вищу освіту тощо. Цю доповідь присвячено «великій корупції», тобто великомасштабній корупції в економіці та політиці, а також у судовій, виконавчій та законодавчій гілках влади.

Виклики, кинуті корупцією, в жодному разі не є унікальними для України. Корупція як явище має місце в усіх країнах, включаючи й країни з найрозвинутішою на сьогодні економікою та міцною демократією. Розбіжності пов'язані лише з її масштабами та наслідками. Корупція може звести нанівець підтримку демократичних процесів із боку суспільства, завдавши їм тривалої шкоди, у чому можна пересвідчитись на прикладі багатьох пострадянських країн часів переходу від радянського комунізму до демократії.

Кандидати основних політичних сил країни продемонстрували політичну волю до зміни ситуації, що склалася, й зробили боротьбу з корупцією однією з ключових тем парламентської виборчої кампанії у вересні 2007 року. Ці вибори надали новому уряду можливість започаткувати далекосяжні протикорупційні реформи. Оскільки зараз тривають політична нестабільність і невизначеність, зумовлені блокадою Верховної Ради, та нескінченними конфліктами між президентом та прем'єр-міністром, шанси на відновлення та зміни, зокрема, в тому, що стосується корупції, стають дедалі слабшими.

Крім того, лідери політичних сил України, навіть ті з них, що нібито вважають боротьбу з корупцією пріоритетним завданням, у минулому так і не доклали політичної волі для того, щоб розв'язати цю проблему. Насправді, звинувачення в корупції, ки-

нуті деяким із цих політичних лідерів та їхнім партіям, послаблюють їхню готовність до дій та довіру до їхніх вчинків.

## **Корупція звужує можливості для України**

На відміну від довгої історії української культури та українського суспільства, Україна є молодою державою, що стала незалежною в 1991 році в рамках розпаду СРСР. З того часу вона пододала чимало проблем, які супроводжували одночасне розв'язання таких завдань, як розбудова інституцій незалежної держави та здійснення переходу від економіки, підконтрольної державі, до ринкової економіки.

Зараз економіка країни швидко зростає — в середньому більш ніж на 7 відсотків за рік, починаючи з кінця 1990-х років. У першій половині 2007 року темп зростання економіки становив 8,2 відсотки на рік. І хоча демократичні інституції все ще залишаються слабкими, в Україні розвинулися традиції політичного плюралізму, активні громадянські інституції та потужні незалежні ЗМІ. Крім того, міжнародні спостерігачі оцінили парламентські вибори, що пройшли в березні 2006 року, як «вільні та справедливі». Поступове впровадження ринкової економіки й стабільна, але невпинна інтеграція України в глобальну економіку теж зробили економіку прозорішою.

Попри це, перед країною стоїть чимало серйозних викликів, а корупція серед них є одним із найзначніших. І не дивно. Чимало, якщо не більшість пострадянських держав, в різній мірі зіткнулися з політичною корупцією, а також із підвищенням корумпованості майже всіх секторів економіки. Хоча виклики, кинуті корупцією, в жодному разі не є унікальними для України або українців, міжнародні експерти дійшли висновку про те, що в країні нині спостерігається значне проникнення корупційної поведінки, що просякає суспільство та всі рівні влади. Корупція, котра в деяких випадках перетинається з діяльністю українських та міжнародних організованих злочинних угруповань, вийшла на рівень, котрий, на думку багатьох українських та західних спостерігачів, безпосередньо загрожує демократичному розвитку та економічному процвітанню країни.

За оцінками незалежних спостерігачів, наслідки такої ситуації для економіки України за відсутності змін будуть несприятливими. Україна втрачає можливості вже зараз, оскільки західні інвестори дивляться в бік менш корумпованих країн із прозорішою економікою та стабільнішою політичною ситуацією. Проте розвиток економіки України на основі зовнішніх інвестицій та інтеграції в регіональні й глобальні інституції є надзвичайно важливим для підвищення рівня життя всіх українців. У свою чергу, швидше зростання та більша прозорість у довгостроковій перспективі можуть також допомогти зменшити ймовірність участі державних службовців у корупційній діяльності або їхньої вразливості до неї. Таким чином, на українську політичну еліту лягає відповідальність за те, щоб зробити боротьбу з корупцією національним пріоритетом. Провідні представники політичних та ділових кіл України можуть вести ефективну боротьбу з корупцією лише в тому разі, якщо вони приймуть та впровадять міжнародні стандарти належного управління та прозорості.

## **Регіональні розбіжності в межах України**

Корупція в Україні є загальнонаціональним явищем, що вразило всі 24 області країни, Автономну Республіку Крим та міста Київ і Севастополь (які за своїм статусом рівні областям). Водночас, дослідження продемонстрували наявність певних регіональних розбіжностей, оскільки ймовірність корупції зростає за умов слабкості громадянського суспільства та відсутності плюралізму в ЗМІ. Такі розбіжності в Україні мають місце поруч із територіальним розділенням та розділенням між містом і селом, причому групи громадянського суспільства та незалежні ЗМІ найбільш розвинуті у великих містах.

З політичної точки зору Україна традиційно ділиться на умовні «Схід» та «Захід». Історично склалося так, що виборці на Заході та в Центрі України енергійніше підтримують політичну та економічну інтеграцію з Заходом, ніж виборці на Сході та Півдні. Крім того, на Заході та в Центрі, де домінують «помаранчеві» партії, виникла політична конкуренція між блоком «Наша Україна» та «Блоком Юлії Тимошенко», причому блоки-суперники змагаються за підтримку з боку в основному «помаранчевого» електорату. А у Східній Україні підтримка однієї партії — Партії Регіонів — відіграє настільки домінуючу роль, що завадила виникненню впливової політичної опозиції. Це означає, що в міських та обласних радах тепер менше представників опозиції, які могли б контролювати поведінку місцевих посадовців та бути для них «сторожовими псами».

Нерівність економічного розвитку між Сходом та Заходом позначилася також і на схемах корупції. Справи в більш промислово розвинутих та урбанізованих східних регіонах йдуть краще, ніж у сільськогосподарських західних регіонах. Нижчі доходи на Заході, як правило, мають своїм наслідком нижчий рівень дрібної корупції, а менша кількість цінних об'єктів бізнесу веде до зменшення обсягів великої корупції. У східних регіонах наявність великих енергетичних, видобувних та металургійних підприємств зі значно більшими нормами прибутку набагато більше спокушає корумпованих політичних лідерів. Водночас, з огляду на територіальну близькість Західної України до ЄС, порівняно дешевшу робочу силу в цьому регіоні та його високий туристичний потенціал, слід чекати на зменшення регіональних розбіжностей між Сходом та Заходом протягом наступного десятиріччя завдяки збільшенню обсягів інвестицій та доходів.

### **Культура корупції**

Як уже відзначалося, корупція поширена в Україні скрізь та просочується в усі сфери життя — звичайні громадяни беруть участь у дрібній корупції для того, «аби зробити справу», а політичні та економічні еліти вдаються до корупції у великому масштабі. Цей факт віддзеркалений у сприйнятті корупції серед громадян України: у травні 2007 року корпорація «Міленіум Челендж Корпорейшен<sup>1</sup>» (МЧК) оприлюднила результати комплексного опитування громадської думки, проведеного в рамках «Порогової програми», спрямованої на боротьбу з корупцією в Україні. У дослідженні МЧК було проведене систематизоване вивчення сприйняття українцями масштабів корупції в країні. За даними опитування, 52 відсотки українців вважають, що «корупція є виправданою в більшості ситуацій, коли треба залагодити справу», а 77 відсотків населення вважають, що «рівень корупції залишився незмінним або зріс у порівнянні з 2004 роком».

Громадськість вважає, що корупція поширена в Україні у формі «великої корупції», тоді як більшість українців самі стикалися зі значними проявами «дрібною корупції» в низці різних секторів (в органах влади, регулюванні підприємницької діяльності та перевірках, у вищих навчальних закладах, у закладах охорони здоров'я тощо). Якщо взяти до уваги цю майже ендемічну в усіх прошарках суспільства та політики корупцію, то виникає таке запитання: а що українці самі вважають «корумпованою» поведінкою? Як формується таке сприйняття?

Хоча в минулому корупція полягала, головним чином, в обміні послугами, українські експерти зараз заявляють про те, що більшість українців вважають формами корупції грошове хабарництво та вимагання. Схоже, існують різні уявлення щодо «конфлікту інтересів». Урядові службовці України часто заявляли у своїх інтерв'ю про те, що для державних службовців, від найвищого до місцевого рівня, часто незрозумілим є визначення «конфлікту інтересів». Частково це є наслідком браку загальних етичних

<sup>1</sup> Millennium Challenge Corporation — «Корпорація „Виклик тисячоліття“»



кодексів, відсутності ефективного процесу діяльності «генерального інспектора», котрий міг би проводити незалежні розслідування порушень посадових осіб органів влади, а також загальної відсутності покарань після порушення правил. Водночас, існують ознаки змін на краще. Зростання стурбованості громадськості з приводу масової корупції на високому рівні в поєднанні з порушеннями під час виборів стало одним із основних каталізаторів Помаранчевої революції 2004 року. Виступаючи на Майдані Незалежності в Києві після революції, Віктор Ющенко та його команда заявили про те, що уряд вважатиме боротьбу з корупцією своїм пріоритетним завданням. Водночас, такий оптимістичний початок зійшов нанівець протягом першого року президентства Віктора Ющенка. Впровадження протикорупційних ініціатив уповільнилося внаслідок руйнування помаранчевої коаліції, що призвело до звільнення Ющенком прем'єр-міністра Юлії Тимошенко.

## Типові показники корупції в Україні

Кілька міжнародних та неурядових організацій відстежують корупцію за індексами, що систематично розраховуються за результатами опитувань громадської думки та оцінками експертів. Останні показники корупції по Україні, розраховані відповідними організаціями-контролерами, подані нижче:

«Фрідом Хаус<sup>2</sup>» — *Nations in Transit 2007* — з 2003 року рейтинг України залишався на рівні 5,75 (1 = найнижчий рівень корупції, 7 = найвищий рівень корупції) згідно з рейтингом «Nations in Transit» за корупцією організації «Фрідом Хаус». Рейтинги, подані у звіті, є наслідком консенсусу організації «Фрідом Хаус», її радників із наукових кіл та автора звіту.

*Індекс сприйняття корупції (CPI) організації «Трансперенсі Інтернешнл» 2006 р.* — Отримавши CPI у 2,8 бали (10 = найнижчий рівень корупції, 0,0 = найвищий рівень корупції), Україна обійняла 99-те місце серед 163 країн, що вивчалися. Такий самий рейтинг мають Грузія, Малі та Мозамбік. Дослідження ґрунтується на сприйнятті рівня корупції діловими людьми та аналітиками країни. (Рейтинг 2006 року був оприлюднений у листопаді 2006 року, тому в ньому не враховані всі останні події, що відбулися за період правління уряду України, який прийшов до влади восени 2006 року). Для порівняння, у 2004 році значення CPI України становило 2,2, й за цим показником країна обіймала 122-е місце серед 145 країн.

*Інститут Світового Банку — дослідження Governance Matters 2007* — Всесвітні показники управління Світового Банку, які передбачають вимірювання корупції у більш ніж 212 країнах та територіях, вказують, що ситуація в Україні — після певного поліпшення в 2004-2005 рр. (після Помаранчевої революції) — погіршилася, а країна з'їхала з 35,5 процентиля у 2005 році до 27,7 процентиля в 2006 році (100-й процентиля = найнижча корупція). Експерти Світового Банку вказали також на те, що, після певних позитивних тенденцій у 2005 році в Україні протягом останнього року мали місце тенденції до погіршення ситуації за п'ятьма показниками управління з шести (включаючи корупцію), причому поліпшувався лише показник «голосу та підзвітності» (вільні та справедливі вибори, вільні ЗМІ).

## 2. Корупція в конкретних сферах

### а. Корупція в секторах економіки

Серед експертів існує консенсус, що з-поміж усіх галузей економіки України найкорумпованішими протягом останніх років були енергетика, торгівля землею та нерухомістю й транспорт. З-поміж них найпроблемнішою є ситуація в енергетиці. Енерге-

---

<sup>2</sup> Freedom House

тика залишається найменш прозорим і найскладнішим сектором з точки зору сприйняття корупції. Організації та люди, котрі стежать за корупцією в енергетиці, стверджують, що таємничі компанії-посередники здавна контролюють імпорту газу Україною, часто внаслідок тендерів і схем, що аж ніяк не можна назвати відкритими. Цей неконкурентний процес підвів основні протикорупційні організації та більшість громадськості України до висновку про те, що такі схеми ґрунтуються на корупції та відкатах. Державні службовці України заперечують існування корупції в енергетиці, але не ставлять під сумнів твердження про непрозорість енергетики. Одна з високопоставлених посадових осіб уряду Януковича визнала, що наявний процес посередництва в енергетиці є непрозорим, але захистила цей процес, наполягаючи на тому, що саме така схема забезпечила утримання цін на енергоносії для України на низькому рівні.

Аналітики, з якими в Україні проводилися інтерв'ю, помітили підвищення рівня корупції в секторі торгівлі землею та нерухомістю. Недавнє пікове зростання цін на землю та нерухомість, збереження в державній власності земель територіальних громад і лісів, а також спроможність місцевих посадових осіб змінювати статус приватних земель сільського господарства з точки зору землекористування (при тому, що встановлені обмеження на будівництво нерухомості та використання земельних ділянок не в цілях сільськогосподарського виробництва) поставили цю сферу в центр корупційної або непрозорої діяльності. Бум у царині нерухомості та будівництва, що спостерігається в Україні, веде до загострення проблеми великої корупції на рівні територіальних громад і областей, особливо у великих містах та навколо них. Крім того, зростання привабливості земельних ділянок з туристично-рекреаційним потенціалом поставило землі Західної України та Криму в центр непрозорих схем та звинувачень у корупції.

Ще одним сектором, де традиційно спостерігається високий рівень корупції, є транспорт, зокрема, залізничний, оскільки готівкові надходження в розмірі сотень мільйонів доларів від продажу квитків відкривають величезні можливості для дрібної та великої корупції. Після Помаранчевої революції тогочасний міністр транспорту України Григорій Кирпа, котрий був звинувачений у використанні мільйонів доларів з накопичених шляхом корупції урядових фондів для фінансування виборчої кампанії 2004 року, був знайдений мертвим у сауні своєї дачі. Слідство дійшло висновку про те, що він покінчив життя самогубством, хоча в повідомленнях засобів масової інформації достовірність цієї інформації була поставлена під сумнів.

## **6. Корупція в судовій системі**

У багатьох країнах судова та правова система обмежує корупційну практику в царині підприємницької діяльності. На жаль, згідно з висновками міжнародних експертів, в Україні це не так. Нічого нового тут немає: перед Помаранчевою революцією провідним політичним діячам вдавалося ухвалювати рішення про ділові оборудки та майно без ризику будь-якого контролю з боку судових органів. Водночас, оскільки система була непрозорою, а журналісти іноді отримували погрози у випадку подальшого розслідування ними корупційних схем, громадськість не повною мірою була обізнана про масштаб корупції. Сьогоднішні дослідження вказують на те, що суперечки з приводу ділових рішень часто потрапляють у судову систему. Внаслідок цього відбувається як збільшення випадків корупції, так і посилення сприйняття корупції громадськістю.

Проведені з експертами-юристами під час недавнього опитування інтерв'ю вказують на те, що, на думку українців, корупція вразила судову систему України. У рейтингу довіри українців до різних гілок влади показники судової гілки є найнижчими. За результатами опитування МЧК, лише 10 відсотків населення довіряють судовій системі. Несправедливість судової системи вважають серйозною проблемою 79,3 відсот-

ки респондентів. За даними того самого опитування, 49 відсотків українців вважають судову систему корумпованою; за нею йдуть прокуратура (42,9 відсотки) та нотаріуси (22,8 відсотки).

Більшість політичних лідерів та провідних представників Міністерства юстиції, з якими проводилися інтерв'ю для складення цієї доповіді, визнали, що рівень корупції в судовій системі країни є високим. Суди мають недостатнє кадрове забезпечення; судді отримують низьку зарплату, що робить їх вразливими до хабарництва та здирництва. Представники юридичних факультетів вищих навчальних закладів привернули увагу до того факту, що багато студентів, які вивчають юриспруденцію, отримують дипломи в корумпованій системі вищої освіти й потрапляють на посади суддів та прокурорів, не маючи необхідних для роботи на них досвіду та знань. Це знижує якість судової системи на багато років уперед. Подібні масштабні проблеми з корупцією існують у самій професії юриста, зокрема у сфері нотаріату, де засвідчення недостовірних документів, за словами експертів, стало великою проблемою.

Судова влада є вразливою по відношенню до корупції через те, що українські закони, які протягом 16 років незалежності розроблялися нашвидкуруч і безсистемно, часто суперечать один одному, чи навіть самі собі. Таким чином, одну й ту саму справу можна цілком «законно» розв'язати в різний спосіб, підбравши «зручні» статті з чинного законодавства. Чимало працівників судової влади втручається в процес за дорученням певних кіл. Такі корупційні дії здійснюються у двох формах: (1) політичний вплив шляхом залякування суддів, маніпулювання призначенням працівників судової системи або вжиття інших заходів, спрямованих на обмеження незалежності суддів; та (2) підкуп суддів.

Хоча багато хто в судовій владі усвідомлює потребу у виправленні ситуації, що склалася, різні сторони звинувачують одна одну в бездіяльності щодо вжиття протикорупційних заходів. Такі органи, як Генеральна прокуратура, вказують на брак політичної волі для ухвалення конкретних протикорупційних заходів, стверджуючи, що чинне законодавство зв'язує їм руки й не дозволяє проводити більш далекосяжні розслідування, зокрема, щодо випадків великої корупції. Водночас політики, у відношенні яких ведуться розслідування, звинувачують судову владу в тому, що такі розслідування є «політично мотивованими». Корупція у судовій системі України може набувати форми розподілу певних справ між певними суддями або «втрати» службовцями судів матеріалів справи або доказів.

## **в. Призначення суддів**

Судова влада є вразливою до корупційних впливів, зокрема, й через так звані «ради суддів» та органи суддівського самоуправління, на котрі покладено повноваження щодо призначення суддів на адміністративні посади. Цей факт визнають провідні діячі судової системи. Користуючись механізмом «телефонного права» державні посадовці, а також голови апеляційних судів можуть впливати на рішення суддів у судах нижчого рівня. Прокуратура теж має вплив на суди й неодноразово демонструвала свою схильність до висунення звинувачень проти суддів під час складного процесу.

Найвищим керівним органом для суддів є Вища рада юстиції, котра вносить рекомендації з приводу призначення або звільнення суддів. Рада складається приблизно з 70 суддів, більшість яких очолюють суди. Право подання подань про призначення на розгляд ради надане голові Верховного Суду. Незалежні спостерігачі вказують на те, що вся система призначення суддів зараз перебуває під контролем єдиної особи, котра не обирається загальнонаціональним голосуванням. Подібна система надає посадовій особі надмірні повноваження, що є значним недоліком з точки зору забезпечення прозорості судової системи.

### **г. Додаткові відомості про корупцію в судовій системі України**

Хоча корупція в судовій системі є дуже поширеною та ендемічною, кілька недавніх судових рішень були розкритиковані українськими ЗМІ та незалежними організаціями як особливо разючі приклади корупції в судовій системі України:

- заборона оприлюднення Закону «Про Кабінет Міністрів України»
- рішення про зміну дислокації підрозділів внутрішніх військ
- скасування указів Президента України
- заборона проведення з'їздів політичних партій
- одночасне відновлення на посаді кількох колишніх прокурорів.

Для розв'язання проблеми корупції в судовій системі експерти Міністерства юстиції подали в парламент законопроекти, розгляд яких затримується з огляду на розпуск Верховної Ради у травні 2007 року. За словами представників Мін'юсту, внесені законопроекти містять новий етично-дисциплінарний кодекс поведінки для суддів та працівників судової системи; передбачають проведення стандартизованих вступних екзаменів та безперервної юридичної освіти суддів; висувають вимогу до всіх суддів щодо надання інформації про свій фінансовий стан; передбачають утворення юридичної академії для підвищення рівня підготовки суддів; утворення постійного дисциплінарного комітету та системи незалежного рецензування у складі адміністративних суддів, котрі не виносять одночасно ухвал у справах.

Крім того, корупція в судовій системі України розквітла у зв'язку зі збільшенням кількості корпоративних позовів та численних випадків «рейдерства», яке стало характерною рисою економіки країни. Під «рейдерством» розуміють захоплення об'єктів майна. За даними журналістів-розслідувачів, «рейдерство» здійснюється так: рейдери засилають у компанію-ціль агентів, котрі збирають інформацію. Після цього вони купують невеликий пакет акцій. Після цього подається несерйозний позов у суд нижчого рівня у віддаленому місті. Отримавши часто неправосудну ухвалу суду, рейдери вдаються до використання сили, відправляючи псевдо-«службу безпеки» на захоплення майна (шляхом насильницького проникнення. Потім, підкуповуючи працівників правоохоронних органів, вони тримають об'єкт під своїм контролем навіть у разі ухвалення судом виправленої ухвали. Після цього вони намагаються перепродати власність самим собі або замовникам «рейду», змінюючи склад засновників (для чого необхідно вносити зміни у статут підприємства).

За останні два-три роки жертвами рейдерства, як стверджується, стали близько 2 500 підприємств України.

У січні 2007 року було утворено державну комісію по боротьбі з рейдерством. Водночас, журналісти, які працюють над цією темою, вказують на те, що комісія досі перевіряла, в основному, справи за випадками рейдерства по відношенню до підприємств, що належать високопосадовцям.

### **д. Корупція у виконавчій та законодавчій владі**

Чимало українських та зарубіжних експертів заявляють про те, що рівень корумпованості посадових осіб та депутатів парламенту зробив відповідні прояви звичайними та цілком очікуваними. Далеке від досконалості законодавство, включаючи відсутність чітко визначених санкцій за порушення багатьох законів, а також прогалини в законодавстві (зокрема, нечіткі описи процедур надання дозволів, відсутність чітких вимог щодо змісту різних форм документації, відсутність методик оцінки тощо) надають можливість державним функціонерам порушувати законодавство.

## Державні закупівлі

Міжнародні експерти дійшли висновку про те, що закупівля товарів і послуг за державні кошти є однією з найкорумпованіших сфер діяльності держави. Нечіткі правила державних закупівель віддають процес закупівель за державні кошти в руки кількох державних службовців, а брак нагляду за ними часто призводить до значних збитків для державного бюджету. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (прийнятий у лютому 2000 року) у своїй чинній редакції надає широкі повноваження громадській організації «Тендерна палата України» (ТПУ). Ця організація практично узурпувала всю систему закупівель за державні кошти. ТПУ має право бути єдиним представником громадськості при ухваленні рішень про здійснення закупівель за державні кошти, а отже й контролює цілу систему державних закупівель. Державні органи, що відповідають за здійснення закупівель та учасники процесу закупівель зобов'язані згідно з законом повідомляти ТПУ практично про кожний свій крок у зв'язку з процесом закупівель. Таким чином, ТПУ отримала у своє розпорядження засоби впливу на урядові органи або державні підприємства, якщо, за словами критиків у парламенті, ці підприємства чи органи не йдуть на поступки, вигідні для ТПУ або близьких до неї фірм.

## Приватизація

Під час інтерв'ю з експертами НПО прозвучали суттєві звинувачення в корупції у зв'язку з процесами приватизації в Україні. Порушення законодавства про приватизацію часто відбувається у формі внесення змін до умов приватизаційного конкурсу, як стверджується, у відповідності з характерними рисами певного претендента на купівлю. Разючим прикладом цього став проведений у березні 2007 року конкурс з продажу 76-відсоткового пакету акцій підприємства «Луганськтепловоз». До потенційних інвесторів було висунуто такі вимоги, що їх міг виконати тільки один учасник торгів. Крім того, Фонд державного майна, що здійснював продаж, нібито порушив кілька нормативних документів, оприлюднивши оголошення про конкурс в останній день прийняття заявок, зробивши практично неможливим вчасне отримання інформації потенційними інвесторами для подання заявки. Внаслідок цього акції було продано за ціною, близькою до стартової ціни в 292 млн грн. (компанію було продано за 292,5 млн грн.). Події, пов'язані з проведенням тендеру з продажу «Луганськтепловозу», розслідуються прокуратурою.

## Ліцензування

Вважається, що хабарництво є дуже поширеним явищем у дозвольно-ліцензійній сфері. Експерти, з якими проводилися інтерв'ю в Україні, стверджують, що функціонери органів влади, відповідальні за надання ліцензій, часто вимагають від підприємств подання документів, що не є обов'язковими, або навмисно приховують інформацію для введення потенційного ліцензіата в оману, або затримують надання документів, щоб отримати хабара від ліцензіата. Водночас, часто буває й так, що посадовці надають ліцензії деяким підприємствам за хабарі, без отримання всієї належної документації.

За словами експертів, корумповані посадовці можуть навіть використовувати ліцензування як засіб отримання контролю над підприємствами. Наприклад, під час «зернової кризи» 2006 року уряд запровадив ліцензування, а потім і квотування експорту зерна. Це несприятливо вплинуло на торговців зерном, котрі виявилися нездатними виконати угоди, укладені з зарубіжними замовниками, а також на виробників зерна, котрі були змушені продати врожай на внутрішньому ринку по цінах, набагато нижчих від тих, що вони могли б отримати, якби зерно було експортоване. Як торговці, так і виробники зазнали суттєвих втрат. За словами представників низки сільськогосподарських фірм та зернотрейдерів, після впровадження квотування вони по-



чали отримувати від компаній, наближених до правлячої партії, пропозиції про продаж своїх фірм, які перебували у складній ситуації, за низькою ціною. Корумповані посадовці знаходили також можливості для експлуатації корисних копалин. За словами експертів, уряд пропонує ліцензії на невігідні ділянки, внаслідок чого вони не продаються або продаються за низькою стартовою ціною. Одночасно державним компаніям надаються ліцензії на кращі ділянки та родовища, які потім передаються приватним компаніям на основі договорів про спільну діяльність. Державна компанія-субліцензіат часто оголошує приватну компанію переможцем без додаткових пояснень, посилаючись на «комерційну таємницю». Таким чином, видобувні компанії, що мають доступ до органів влади, отримують найцінніші родовища в обхід відкритих аукціонів. Крім того, якщо адмініструванням цих аукціонів раніше опікувалося міністерство навколишнього середовища, то у 2007 році був проведений конкурс із призначення організатора аукціонів. Спостерігачі відзначають, що за сумнівних обставин переможцем конкурсу стала компанія «Мультисервіс», у відношенні якої Антимонопольним комітетом України велося розслідування.

### **Проблема відшкодування ПДВ**

Після приходу до влади уряду Януковича в серпні 2006 року та призначення Миколи Азарова міністром фінансів в українських ЗМІ з'явилися повідомлення про невиконання відшкодування податку на додану вартість (ПДВ) підприємствам. На ПДВ припадає 37 відсотків сукупного доходу державного бюджету України, а його своєчасне відшкодування є життєво важливим для забезпечення грошових потоків багатьох українських підприємств та зарубіжних компаній, що працюють в Україні. Незалежні міжнародні дослідження дозволили зробити висновок про зв'язок ПДВ з корупцією та блатом.

По-перше, нерівномірний розподіл відшкодувань може бути ознакою фаворитизму та «особливих домовленостей» між деякими підприємствами та державними посадовцями. По-друге, за словами експертів з боротьби з корупцією та високих посадовців колишнього уряду, з якими проводилися інтерв'ю під час складання цієї доповіді, затримки у відшкодуванні можуть створити ситуацію, в якій представники податкової служби отримуватимуть відкати за прискорений розгляд заяв про відшкодування, необхідного компаніям. Експерти по боротьбі з корупцією стверджують, що своєчасна виплата відшкодувань, належних компаніям, звужує можливості для корупції, тоді як зростання заборгованості за такими платежами може бути ознакою корупційних схем.

### **Твердження про корупцію в законодавчому органі**

Українські та міжнародні експерти стверджували, що корупція широко розповсюджена в законодавчих колах, особливо в тих випадках, коли депутати Ради переслідують власні ділові інтереси. Це веде до ухвалення законів, що задовольняють інтереси конкретних комерційних структур та політиків. Наприклад, у 2006 році виник скандал через те, що депутати проголосували за певну редакцію Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», але текст, поданий президентові на підпис, значно відрізнявся від редакції, що пройшла голосування, й не містив багатьох поправок, прийнятих Верховною Радою. Так і не було з'ясовано, хто саме вніс зміни в текст. Подібні порушення змусили Кабінет Міністрів ухвалити Постанову № 657 від 15 серпня 2007 року, котрою було впроваджено спеціальну протикорупційну перевірку законопроектів «на етапі їхньої юридичної експертизи в цілях запобігання можливим корупційним ризикам».

## **є. Політичні партії та політична корупція**

За словами українських експертів прояви корупції серед політичних партій спостерігаються у трьох сферах: (1) участь у виборах та інформація про списки кандидатів; (2) фінансування політичних партій; (3) парламентська діяльність народних депутатів та партій.

### **Прозорість підготовки до виборів**

За словами критиків, формування списків кандидатів в Україні є закритим процесом. Як відзначалося у доповіді Комітету виборців України перед виборами 2007 року: «Відсутність відкритої дискусії серед членів партії щодо формування списку кандидатів є основною проблемою у визначенні кандидатів від партій на майбутні вибори». Після Помаранчевої революції набагато рідше спостерігається масова фальсифікація голосування на національному рівні шляхом купівлі голосів та підкупу членів виборчих комісій для фальсифікації результатів виборів. Центральна виборча комісія (ЦВК) хоч і не є ідеальною, працює на основі досить прозорих механізмів. Хоча ОБСЄ охарактеризувала вибори як загалом чесні та відповідні західноєвропейським стандартам, деякі делегації спостерігачів висловлювали стурбованість із приводу змін, внесених до законодавства про вибори, перед виборами, зокрема, в тому, що стосується можливостей голосування вдома.

З іншого боку, в Україні не надто добре регулюються питання фінансування політичних кампаній та звітності про витрати на політичні цілі. Хоча міністерство юстиції теоретично здійснює нагляд над діяльністю політичних партій, на практиці ефективного моніторингу витрат партій та справжнього нагляду за відповідністю їхньої діяльності законодавству немає. Під час недавньої виборчої кампанії незалежні спостерігачі розрахували, що фінансові витрати партій на пряму та непряму рекламу перевищували офіційні ліміти на фінансування кампаній, встановлені для всієї виборчої кампанії.

За словами експертів, значною мірою політична боротьба в Україні ґрунтується на відсутності належно розвинутої політичної культури, в якій було б чітко визначено роль парламентської більшості та опозиції. Законодавство України не визначає статусу та ролі парламентської опозиції. Деякі спостерігачі стверджують, що якби було прийнято закон про опозицію, то на чолі певних комітетів парламенту перебували б представники опозиції, що забезпечило б ефективніший моніторинг діяльності більшості.

Як виняток із регламенту Верховної Ради протягом двох останніх скликань опозиція контролювала Комітет по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією, що очолювався Володимиром Стретовичем. Комітет розглянув 11 567 звернень, скарг та подань, і подав 125 письмових заяв в правоохоронні органи, що стосувалися найразючіших випадків корупції. Проте ні прокуратура, ні органи внутрішніх справ так і не провели належного розслідування.

Крім того, звинувачення в політичній корупції в парламенті мали місце тоді, коли на початку 2007 року деякі депутати перейшли з опозиційних партій до правлячої коаліції. Політична корупція в парламенті може набувати форми платежів за голосування щодо певного законопроекту. Ціна прийняття законопроекту, за словами деяких журналістів, що ведуть розслідування, може досягати кількох мільйонів доларів. Захистом для депутатів є їхня повна недоторканність під час роботи в парламенті. Одним із основних питань виборчої кампанії 2007 року було скасування депутатської недоторканності (це питання було ключовим для «Нашої України» та БЮТ).

## **ж. Роль приватного сектору**

Ситуація з корупцією в приватному секторі є змішаною. Міжнародні експерти дійшли висновку, що корупційна практика залишається основним механізмом отримання деякими корпораціями доступу на ринок, обмеження конкуренції, отримання сприятливих умов, уникнення податкових зобов'язань і забезпечення необхідних рішень органів регулювання. Водночас існує чимало ознак того, що зростання ролі приватного сектору веде до збільшення прозорості та впровадження міжнародно визнаної «передової практики».

Ця тенденція найчіткіше проявляється в поведінці провідних міжнародних компаній, які входять на український ринок, та у поліпшенні практики роботи багатьох вітчизняних компаній в Україні.

### **Змішана роль закордонних інвесторів**

Іноземні прямі інвестиції динамічно зростали протягом останніх трьох років. За період з 2005 р. до першого кварталу 2007 року прямі іноземні інвестиції (ПІІ) в Україну склали 14,4 мільярди доларів США. Цей процес привів до входження на український ринок великих міжнародних корпорацій. Більшість таких компаній працює згідно з Законом США «Про практику корупції за кордоном» або згідно з подібними стандартами. Їхній вхід на український ринок зробив його прозорішим та розширив застосування передової корпоративної практики. Дедалі більша присутність в Україні великих міжнародних аудиторських та бухгалтерських фірм і їхня співпраця з багатьма великими корпораціями України роблять великий внесок у дотримання місцевими компаніями передової практики, включаючи більшу прозорість, достовірну звітність перед громадськістю про активи та доходи, а також про дотримання податкового законодавства.

Деякі іноземні корпорації демонструють тривку відданість практиці прозорості та відкритості. Одним із прикладів є велика міжнародна компанія ІКЕА: за відомостями бізнес-аналітиків, шведський меблевий гігант вже кілька років намагався ввійти на український ринок. На початку своєї діяльності в Україні компанія нібито заявила про те, що вона не сплатить жодного хабара. Досі компанії ІКЕА так і не вдалося отримати земельну ділянку, необхідну для будівництва роздрібного магазину на околицях Києва і збудувати хоч одну крамницю в інших містах України. Хоча представники Київської міської державної адміністрації посилалися на стурбованість з приводу екологічних параметрів, відмовляючи ІКЕА в наданні земельної ділянки, бізнес-аналітики в Україні відзначили, що проблеми ІКЕА цілком можуть бути пов'язані з проголошеною компанією політикою неучасті в корупції.

Хоча багато іноземних компаній несуть із собою передову практику, юристи, які надають консультації прямим іноземним інвесторам, відзначають, що іноді неукраїнські компанії можуть бути проблемними. За умов необхідності виходу на ринок у дуже корумпованому середовищі та в умовах тіньової економіки, на яку в 2006 році, за оцінками, припадало 27 відсотків ВВП країни, іноземні інвестори роблять опосередкований внесок у корупційну діяльність, наймаючи сторонні консалтингові служби для того, щоб відкрити собі двері та отримати доступ на ринок. Експерти вважають, що деякі з цих посередників частково використовують свою винагороду для грошового або матеріального «заохочення» державних службовців.

Водночас, загалом вітчизняні та міжнародні спостерігачі, що опікуються боротьбою проти корупції, згодні з тим, що прихід іноземних інвесторів та міжнародних корпорацій, зокрема, компаній з країн зі зрілою ринковою економікою, справляє позитивний вплив на зниження рівня корупції в Україні. Такі великі багатонаціональні кор-



порації мають значний обрій планування, глобальні можливості отримання прибутку, високі доходи та прагнуть захистити свою корпоративну репутацію.

### **Олігархи та вітчизняні корпорації України**

Спадок великих приватних гравців України, відомих у суспільстві як олігархи, є мішаним. Хоча чимало статків в Україні було набуто за туманних обставин, згідно з деякими твердженнями, внаслідок корупційної та позазаконної, якщо не протизаконної діяльності, експерти вказують на те, що в міру накопичення великого капіталу корупційна практика почала ставати потенційним ризиком для активів нових багатіїв України. З огляду на це багато українських олігархів та їхніх корпорацій почали впроваджувати передову практику та дистанціюватися якнайдалі від корупційної діяльності.

Деякі провідні корпоративні діячі України зараз працюють над зміцненням верховенства права через свої благодійні фонди, надаючи підтримку юридичним клінікам для суддів та інших представників судової системи. Водночас, дуже поширені підозри з приводу того, що олігархи лише створили враження про те, що їхні компанії працюють відповідно до чинного законодавства, а насправді досі вдаються до корупційної діяльності. Ці підозри підкріплюються звинуваченнями, що були висунуті українськими групами з контролю над корупцією, з приводу того, що корпорації витрачають щороку мільйони доларів на підкуп журналістів для оприлюднення позитивної інформації або нейтралізації негативної інформації про себе.

### **Малі та середні підприємства України**

На думку ділових асоціацій, малі та середні підприємства України є найвразливішими з точки зору корупційної діяльності. Деякі МСП вдаються до дрібної корупції, яка дозволяє їм знайти вихід із часто надмірно ускладнених бюрократичних процедур (для спрощення та прискорення роботи з податковою адміністрацією, санітарною та пожежною інспекцією та іншими органами регулювання). МСП часто стикаються з необхідністю сплати дрібних хабарів під загрозою неможливості ведення підприємницької діяльності та отримання прибутків. І, нарешті, одним із питань, що викликають стурбованість власників МСП, як здається, є забезпечення «рівного» доступу до корупційних механізмів. Експерти зазначили, що власники МСП, які мають пільговий доступ до колишніх державних ресурсів та сприятливі для себе рішення органів регулювання, спокушаються можливістю швидкого зростання, через що зростає ймовірність їхньої участі у великій корупції.

### **Права власності та захист власності і спадок колишньої корупції**

На початку 2005 року, коли новий «помаранчевий» уряд дістався до влади, він пообіцяв переглянути спадок минулого й розглянути можливість реприватизації колишніх державних активів, які були приватизовані за сумнівних умов. Юлія Тимошенко, котра була прем'єр-міністром «помаранчевого» реформістського уряду в 2005 році особливо наполегливо виступала за таку реприватизацію, оголосивши про те, що вивчатимуться умови приватизації 3 000 підприємств.

Президент Ющенко запропонував переглянути набагато меншу кількість реприватизацій, пославшись на міркування економічної стабільності. Критики стверджували, що неясність з приводу числа реприватизаційних процесів відіграла певну роль в уповільненні економічного зростання, котре за офіційними даними скотилося з більш ніж десяти відсотків у 2004 році до трохи більше, ніж двох відсотків у 2005 році за нового уряду. Хоча значний внесок у таке стрімке падіння темпів зростання зробило глобальне зниження цін на метали, сталь та хімічні продукти, економісти вважають, що невизначеність із приводу подальшого поведіння з сумнівно придбаними або

отриманими внаслідок корупції активами призвела до погіршення економічної ситуації в 2005 році. Олігархи, не впевнені у статусі своїх статків, стали вагатися щодо використання активів, необхідних для розширення та модернізації. У той самий час іноземні інвестори, зацікавлені в купівлі активів в Україні, робили це неохоче з огляду на можливість виникнення сумнівів щодо прав власності.

Зрештою, Тимошенко була змушена піти з посади внаслідок виникнення в помаранчевому таборі глибоких ліній поділу. Новий уряд під проводом прем'єр-міністра Юрія Єханурова рішуче поклав край реприватизації. Внаслідок цього реприватизації було піддане лише одне велике підприємство. «Криворіжсталь», найбільший металургійний комбінат України, був придбаний вітчизняними власниками у 2004 році приблизно за 800 мільйонів доларів у рамках приватизаційного процесу, котрий, як вважалося, пройшов зі значними порушеннями. Компанія була реприватизована та продана роком пізніше з відкритого аукціону «Міттал Груп» приблизно за 5 мільярдів доларів США.

Міжнародні експерти вважають, що перед політичною елітою України постав важкий вибір: виправити заплутаний та корумпований спадок минулого чи забути про мораль на користь створення сприятливих умов для економічного зростання. Вивчення позицій великих політичних партій вказує на те, що Україна в основному обрала останній шлях. Сьогодні орієнтовані на реформи лідери України, як здається, змінили своє ставлення до реприватизації як засобу виправлення наслідків корупційної практики минулого.

### **з. Роль ЗМІ в розслідуванні корупції**

Для засобів масової інформації України Помаранчева революція 2004 року поклала край побоюванням з приводу переслідувань, ініційованих державою. Згідно з більшістю міжнародних показників (на кшталт глобального індексу управління Світового Банку), свобода слова та свобода засобів масової інформації розширилися, а рівень довіри до незалежних журналістів зростав хоч і повільно, але невпинно. Українські журналісти зараз дедалі частіше приділяють увагу таким питанням, як порушення етичних вимог та корупція з боку урядових посадовців та політиків. Журналісти, які проводять розслідування, почали порівнювати офіційно задекларовані доходи політиків (зокрема, Тимошенко, Януковича, до певної міри Ющенко та інших) з їхніми реальними доходами, житлом та стилем життя, а також привертати увагу громадськості до корупційних та економічних розслідувань з питань зловживання владою з боку високопосадовців. Хоча деякі репортажі журналістів про практику корупції зачепили нерви впливових політиків, дослідження показують, що інформація, представлена в ЗМІ, рідко перетворюється на матеріали слідства. Почасти це пов'язане з корупцією в судових та правоохоронних органах. Хоча повідомлення про зловживання владою на високому рівні або про конфлікти інтересів змусили кількох провідних політичних діячів стати в захисну позу, багато політиків не вважають подібні звинувачення чимось, що вимагає офіційного розслідування. Для зміцнення підзвітності політиків деякі НПО, наприклад, «Фрідом Хаус» та інші почали навчання груп у 15 регіонах України, чиє завдання полягатиме в моніторингу діяльності влади в різних сферах.

Найактивнішими каналами системного розслідування корупції є малі Інтернет-видання та блоги. Хоча число користувачів Інтернету залишається в Україні низьким (4,9 млн станом на травень 2007 року — близько 10 відсотків населення), річний приріст числа користувачів Інтернету становить 30 відсотків. Кілька ЗМІ також почали приділяти увагу розслідуванню корупційних схем за участі посадових осіб уряду та політиків. Впливовий тижневик «Дзеркало тижня» ([www.zerkalo-nedeli.com](http://www.zerkalo-nedeli.com)) має окремий розділ, присвячений такій проблемній галузі, як енергетика. «Економічна правда» ([www.epravda.com.ua](http://www.epravda.com.ua)), пов'язана з популярним сайтом «Українська правда»

(www.pravda.com.ua) та донецьке незалежне видання «Острів» (www.ostro.com.ua) уважно стежать за найважливішими корупційними інцидентами в Україні.

Українські журналісти, з якими проводилися інтерв'ю під час роботи над цією доповіддю, відзначили, що друковані ЗМІ проводять набагато менше розслідувань випадків корупції. Це твердження є особливо правдивим по відношенню до газет і журналів, що належать промислово-фінансовим групам, власники яких мають можливість справляти вплив на редакційну політику видання. Водночас, розслідування корупції в Україні у ЗМІ ставатимуть дедалі частішим явищем з огляду на більші обсяги користування Інтернетом, виникнення незалежних блогів та розвиток культури репортажів про журналістські розслідування.

### **3. Протикорупційні платформи політичних партій**

Міжнародні спостерігачі оцінили парламентські вибори, що пройшли в 2007 році, як вільні та справедливі. Центр уваги змістився зараз до створення післявиборчої атмосфери, яка сприятиме боротьбі з корупцією в економіці, судовій системі та в уряді в цілому. Було б наївно вважати, що одні вибори можуть покласти край корупції. Водночас, ці вибори надали новому уряду можливість подолати той цинізм, що виник навколо питання корупції та зробити кілька важливих кроків уперед.

#### **Блок «Наша Україна - Народна Самооборона» (НСНУ)**

У своїй протикорупційній програмі «НСНУ» пропонує такі заходи:

- Скасування депутатської недоторканності, що стало основним лозунгом кампанії (згідно з недавніми опитуваннями 38 відсотків населення вважають депутатську недоторканність основним чинником великої корупції);
- Утворення «Національного протикорупційного бюро», яке розслідувало б випадки «великої корупції»;
- Впровадження виборної посади мирового судді (на кшталт судді суду з дрібних позовів) та утворення «Незалежної судової палати» для проведення повторної сертифікації суддів.

Запропонована «Нашою Україною» політика в інших сферах також спрямована на знищення корупційних механізмів:

- Енергетика: зниження залежності від імпорتنих енергоносіїв шляхом впровадження новітніх технологій, диверсифікація джерел та маршрутів постачання енергоносіїв, а також розробка альтернативних джерел енергії.
- Приватне підприємництво: скорочення наполовину числа дозволів, необхідних для утворення підприємства; зменшення числа органів регулювання та нагляду; та впровадження справедливих правил конкуренції, чинних для всіх підприємств.
- Освіта: усунення корупції, пов'язаної зі вступом до вищих навчальних закладів, шляхом впровадження незалежного вступного тестування.

#### **«Блок Юлії Тимошенко» (БЮТ)**

Протикорупційним заходам у програмі БЮТ відведене чільне місце. Протикорупційний розділ написаний із точки зору ліберального ринку та закликає до зведення ролі держави до мінімуму.

Зокрема, БЮТ відстоює:

- зниження потенціалу корупції шляхом зменшення ролі держави в економіці;
- кримінальну відповідальність за корупцію з можливістю довічного ув'язнення державних посадовців за прояви корупції;

- утворення спеціальної комісії з аналізу законодавчих актів на предмет потенціалу їхнього використання в корупційних та лобістських схемах;
- впровадження практики відкритих аукціонів з приватизації несільськогосподарських земель;
- контроль розподілу бюджету через спеціально визначені установи;
- передання опозиції контролю над Рахунковою палатою України як гарантію прозорості та підзвітності уряду з фінансових питань.

Як і «Наша Україна», БЮТ прагне ліквідувати корупцію в енергетиці шляхом послаблення залежності від імпорту енергоносіїв за рахунок ширшого використання енергоощадливих технологій та інтеграції в європейський ринок. БЮТ лише поверхово зачіпає питання корупції в інших розділах своєї програми. Провідну роль у кампанії БЮТ відігравали також проблеми енергетичної безпеки та енергетичної незалежності, а також боротьби з політичною корупцією. Що стосується питань боротьби проти корупції, то програма блоку найкраще узгоджується з програмою «Нашої України — Народної Самооборони».

### **Партія Регіонів (ПР)**

На початку кампанії ПР не робила наголосу на боротьбі проти корупції, представивши свою протикорупційну програму лише після того, як Ющенко надіслав Януковичу жорсткого листа, в якому «Регіони» були розкритиковані як єдина з трьох великих партій, яка ігнорує корупцію. У відповідь віце-прем'єр Олександр Кузьмук представив програму, що нагадує попередні програми Партії Регіонів. Вона передбачає:

- удосконалення існуючого протикорупційного законодавства та відповідних інституцій;
- підвищення кваліфікації державних службовців;
- зміцнення ролі НПО, ЗМІ та громадських організацій в поширенні інформації про корупцію.

Незважаючи на заяви представників ПР про те, що протикорупційна робота є пріоритетом для партії, незалежні спостерігачі вважають, що брак нових або конкретніших ідей по боротьбі з корупцією, а також характер представлення протикорупційної політики партії є підтвердженням того, що протикорупційні зусилля просто не є пріоритетним завданням для Партії Регіонів.

### **4. Висновки та рекомендації**

Ми можемо зробити висновок про те, що ніщо не є настільки важливим для довгострокового економічного та політичного здоров'я України, як боротьба проти корупції. Громадяни України, ділова спільнота та моніторингові організації громадянського суспільства вважають корупцію в Україні всепроникним чинником, що заважає життєдіяльності країни. За умов необхідності забезпечення зростання інвестицій та повноцінної інтеграції України в глобальну економічну спільноту, ділові та політичні лідери в Україні та за кордоном мусять більше довіряти загальній об'єктивності державної влади.

Окрім того, що корупція може негативно впливати на конкуренцію, економічну ефективність, результативність політичних рішень та прямі іноземні інвестиції, вона потенційно може поставити під загрозу суверенітет України та демократію. Ця загроза має два аспекти. По-перше, корупція на найвищих рівнях загрожує зародженню демократії в Україні, оскільки провідники, що беруть участь у корупції, вважають демократичне передання влади загрозою своїй безкарності та своєму добробуту. Корумповані лідери в різних країнах світу вдавалися до різноманітних засобів утримання влади, включаючи обмеження демократії та фальсифікацію виборів. По-друге, корупція потенційно ставить під загрозу суверенітет України. Високопосадовці, що беруть

участь у корупційній діяльності, стають вразливими до шантажу з боку закордонних розвідувальних служб, а отже й об'єктом тиску з боку закордонних кіл.

Хоча цю доповідь було присвячено, головним чином, великій корупції, саме дрібна корупція впливає на повсякденне життя більшості українців, викликаючи гнів та цинізм. На нашу думку, розв'язання проблеми корупції вимагатиме послідовних та системних дій з боку політичних лідерів України. Політичне лідерство — зокрема, на власному прикладі - це те, що найбільше вимагається від людей, обраних на найвищі посади в країні. Боротьба з корупцією вимагатиме також вжиття широко розрекламованих та ретельно контрольованих заходів, а також спроможності уряду реалізувати якнайсуворіші протикорупційні заходи. Водночас, у довгостроковій перспективі, міжнародні показники державного управління вказують на підвищення зацікавленості належним управлінням і прозорими політичними та діловими процесами серед впливових кіл українського суспільства. До них належать незалежні ЗМІ, громадський сектор, студенти, значна частка динамічного приватного сектору України, середній клас, роздратований дрібною корупцією, а також дедалі більше число іноземних інвесторів, яких приваблює економічне зростання України. Вони також утворюють важливу електоральну та ресурсну базу для політичних лідерів, готових взяти на озброєння лозунг боротьби проти корупції. Якщо лідери сьогодення не візьмуться за боротьбу проти корупції, то, дуже ймовірно, цю порожнину заповнять нові політичні сили.

Навіть за підтримки з боку громадськості протикорупційні зусилля виявляться безуспішними за відсутності потужної та послідовної підтримки згори — з боку президента, прем'єр-міністра та спікера парламенту. Національні лідери мають продемонструвати лідерство в цьому питанні. Вони не можуть відводити очі вбік, коли політики та посадові особи уряду мають рівень життя, що набагато перевищує їхні кошти. Вони не можуть дивитися вбік, коли громадські групи та ЗМІ висувують серйозні звинувачення в корупції. Хоч це й непросто, національні лідери повинні зробити етичні стандарти — включаючи уникнення конфлікту інтересів — вимогою для всіх посадових осіб уряду вищого та середнього рівня, які ухвалюють рішення. Декларації посадових осіб про доходи повинні розглядатися як серйозний документ, а за внесення в декларації недостовірних відомостей повинна бути передбачена кримінальна відповідальність. Українські лідери повинні показати, що вони не просто підтримують таку політику, але й забезпечують її суворе дотримання, навіть коштом членів власної партії або коаліції.

Україна значно просунулася вперед за 16 років незалежності. Вона стала демократією, яка працює, хоч і не без вад, із конкурентними виборами, ротацією влади та вільними ЗМІ. В Україні також поступово виник винахідливий приватний сектор, який став основним чинником розвитку країни. У найближчі роки в політиці України домінуватиме проблема формування динамічної економіки, котра, у свою чергу, розширить можливості та підвищить рівень життя громадян.

Стрімке економічне зростання України приваблює фінанси та інвестиції з-за кордону. Але іноземні інвестиції не надходитимуть у майбутньому, якщо права власності та прибутки набудуть сумнівного статусу через практику корупції. Економічне зростання припиниться, якщо воно не ґрунтуватиметься на ринкових принципах замість інсайдерських оборудок на основі підкупу та корупції.

Для подолання корупції необхідно розв'язати проблему великої корупції, вживши низку заходів. Нижче викладено рекомендації для органів влади України, іноземних урядів, неурядових організацій, приватних донорів і приватного сектору, котрі ґрунтуються на ініціативах, що вже впроваджуються. Ці рекомендації, котрі не є вичерпними, є віддзеркаленням найважливіших складових ефективної протикорупційної стратегії.



## **Рекомендації для Президента, Парламенту та Уряду України**

**Утворити нову судову палату** — Проблема корупції є настільки поширеною, що, на думку громадськості та експертів неурядових організацій, вона значно погіршила ситуацію в судовій владі. З огляду на це треба ретельно розглянути можливість утворення особливої палати у складі суддів нового покоління, перед якою буде поставлене завдання боротися з корупцією на верхніх та середніх щаблях влади. Високооплачувані судді, що працюватимуть у палаті, відбиратимуться за відмінними показниками в навчанні та за підтвердженням досвідом незалежної роботи в судовій владі. Для уникнення зловживань строк повноважень суддів палати буде обмежений п'ятьма - десятьма роками з можливістю продовження парламентською простою або кваліфікованою більшістю.

**Утворення незалежного національного бюро розслідувань** — На підтримку нової судової палати, призначеної для боротьби проти великої корупції, керівники України мають утворити незалежне Національне бюро розслідувань для виявлення та викорінення проявів корупції. Таке бюро, зразком для якого може стати Федеральне бюро розслідувань США, повинне отримати значні ресурси та технічні засоби для розслідування випадків великої корупції та хабарництва. У той самий час урядові слід забезпечити належний нагляд за новим бюро та впровадити засоби захисту від можливого зловживання його повноваженнями. До утворення такого бюро Україна має утворити міжвідомчу групу у складі слідчих, представників прокуратури та інших посадових осіб генеральної прокуратури, міністерства внутрішніх справ, міністерства юстиції, міліції та служби безпеки України по боротьбі з корупцією. Ця група повинна формувати цільові команди по боротьбі з корупцією в уряді та конкретних галузях економіки, включаючи проведення спеціальних операцій. Ніщо не продемонструє боротьбу уряду з корупцією так, як вчасний арешт, суд та винесення вироку у відношенні посадових або інших осіб, які беруть участь у корупційній діяльності.

**Ретельне розслідування звинувачень у корупції в Конституційному Суді** — напередодні парламентських виборів 2007 року були висунуті серйозні звинувачення в корупції проти деяких членів Конституційного Суду України, що є найвищим судовим органом у країні. Ці звинувачення не можна відкидати просто так; їх слід ретельно та об'єктивно розслідувати, щоб громадяни України та українське суспільство могли довіряти протикорупційним заходам.

**Координація та консолідація протикорупційного законодавства** — у минулому зусилля, спрямовані на формування комплексної протикорупційної політики, зводилися нанівець внаслідок боротьби між певними інституціями та особами. Проголошувалися різні заходи, але дуже мало з них було реалізовано. Після виборів та формування нового уряду президент та прем'єр-міністр, обраний новим парламентом, повинні зробити розв'язання такої ситуації пріоритетом для себе та домовитися про реалізацію національної стратегії боротьби проти корупції. Така домовленість та ухвалення необхідного законодавства повинні відбутися протягом перших 100 днів діяльності нового уряду.

**Ліквідація або звуження депутатської недоторканності** — парламентська недоторканність є складним питанням. Зважаючи на практику переслідування політичних опонентів за часів Президента Кучми, навряд чи здивує те, що законодавці побоюються застосування виконавчих органів як засобу тиску на опозицію або на незалежних депутатів Ради. Водночас, сьогодні сотні тисяч посадових осіб України, й не лише у Верховній Раді, але й в обласних, міських та інших місцевих представницьких органах користуються недоторканністю. Це лише підгодовує широко поширене в

суспільстві цинічне ставлення до політиків та створює умови для процвітання корупції. Виборче законодавство України має перекрити шлях до участі в законодавчому процесі особам з кримінальним минулим.

**Розширення обізнаності про концепцію конфлікту інтересів** — провідники уряду та законодавці повинні декларувати поточні або колишні стосунки своїх родин із фінансовими, комерційними та іншими колами. За наявності відповідних зв'язків у минулому посадові особи уряду повинні утримуватися від ухвалення їхніми міністерствами рішень, які несуть матеріальну користь таким колам. Крім того, Верховна Рада має чітко визначити межі діяльності депутатів у приватному секторі, причому законодавство має забезпечити неможливість лобістської діяльності колишніх посадових осіб уряду у своїх колишніх міністерствах протягом певного часу після звільнення з посади.

**Публікація річних декларацій майна та доходів** — державні посадовці користуються довірою громадськості. Отже, вони повинні дотримуватися якнайвищих стандартів прозорості та чесності. Національні лідери усіх політичних сил повинні підтримати суворе застосування вимог про декларування активів та доходів. Ці декларації повинні бути детальними й передбачати зазначення джерел доходів, акцій, облігацій, грошових активів, а також фінансової вартості подарунків від друзів та членів родини. Крім того, державні органи повинні ретельно розслідувати випадки явних розбіжностей між задекларованим майном та доходом посадових осіб уряду та депутатів Верховної Ради, та реальним рівнем їхнього життя. Такі випадки мають переслідуватися за законом.

**Демонстрація рішучості протикорупційних заходів** — Для забезпечення довіри з боку громадськості протикорупційні кампанії та процеси не повинні розглядатися як механізм політичної помсти. Розслідування не повинні зосереджуватись винятково на діяльності представників опозиції, а мають охоплювати посадових осіб з усього політичного спектру.

**Утворення мережі незалежних генеральних інспекторів** — У кожному міністерстві або органі виконавчої влади має бути створена незалежна генеральна інспекція, що має широкі повноваження при проведенні службових розслідувань та перевірок. Кожний генеральний інспектор має призначатися незалежно від керівництва міністерства або органу виконавчої влади, над яким він здійснює нагляд.

**Ліквідація корупції у вищій школі** — Хоча цей звіт присвячений, головним чином, великій корупції, існує одна зі сфер, де мала корупція призводить до вельми суттєвих наслідків для майбутнього зростання та процвітання. Це - система освіти України. Корупція в освіті сприймається багатьма українцями як ендемічна проблема, що вимагає нагальної уваги. Викривлена система освіти, що виштовхує багатьох талановитих студентів і винагороджує менш кваліфікованих студентів, які потрапили до вищої школи завдяки корупції, готуватиме менш кваліфікованих працівників для економіки країни. Одним із основних заходів до виправлення ситуації стане суворая система вступних екзаменів для забезпечення вступу до вищих навчальних закладів на основі знань та досягнень. Ця система була дуже результативно запроваджена в університеті «Києво-Могилянська академія», котрий може стати зразком на національному рівні. Утворення системи тестування знань на національному рівні має стати одним із пріоритетів для нового парламенту та уряду.

**Розв'язання проблеми відмивання грошей** — Організована злочинність та велика корупція заохочують зростання обсягів відмивання коштів, отриманих від злочинної діяльності. Уряд має утворити слідчий орган, що опікуватиметься справами відмивання грошей. Такий орган може бути утворений при Національному банку

України — цей метод показав свою ефективність в очищенні фінансового сектору інших країн з перехідною економікою, зокрема, в Грузії.

**Щорічне звітування про результати та прийняття відповідальності** — Опитування громадської думки в Україні вказують на поширеність цинічного ставлення до готовності політичних лідерів викорінювати корупцію. Єдиний шлях до зміни ставлення проходить через результати, енергійне розслідування, висування звинувачень і винесення вироків у відношенні високопосадовців та колишніх посадових осіб, що беруть участь у корупційній діяльності. Навіть декілька вироків щодо високопосадовців можуть справити значний вплив на сукупний рівень корупції, оскільки це покаже громадськості та посадовцям серйозність ставлення держави до цієї проблеми. Національні лідери повинні не лише брати на себе відповідальність за здійснення протикорупційних заходів, вони мають визначати й регулярно коментувати перебіг реалізації графіків та досягнення показників протикорупційних заходів. Для цього президент і прем'єр-міністр повинні щороку видавати доповідь про масштаб корупції та ефективність протикорупційних заходів у країні.

#### **Рекомендації для інших урядів та міжнародних організацій:**

**Утворення Навчально-дослідного центру для працівників протикорупційних підрозділів** — Європейський Союз та Сполучені Штати повинні разом утворити регіональний навчальний та дослідницький заклад по боротьбі проти корупції. Він має опікуватися навчанням працівників поліції, органів прокуратури та слідства з усіх країн Східної Європи, але з наголосом на Україну. Навчання може проводитися, наприклад, за зразком «Центру Маршалла» в Німеччині, котрий допоміг у поширенні передової практики у збройних силах країн регіону. Участь представників правоохоронних та судових органів демократичних країн Європи та Північної Америки потенційно може стати важливим аспектом співпраці України з НАТО.

**Підтримка протикорупційних ініціатив** — Хоча за фінансування протикорупційних заходів в Україні основну відповідальність несе керівництво країни, важливу роль може відіграти наявність в Україні досвіду боротьби з корупцією в інших країнах. Фінансування неурядових організацій, навчальних заходів та технічної допомоги в цій сфері може стати одним із основних пріоритетів у наданні допомоги з боку США, Канади та Європи. Така допомога має надаватися для розвитку власних можливостей подальшого навчання та консультування в країні.

#### **Рекомендації для неурядових організацій, донорів та приватного сектору:**

**Утворення протикорупційного інформаційного центру** — Необхідно створити сайт, що працюватиме від керівництвом гідної довіри неурядової групи для контролю над ситуацією навколо справ про корупцію. Поруч із поточними справами на сайті може міститися перелік завершених розслідувань за звинуваченнями в корупції, включаючи інформацію про розслідувані справи, про кількість справ, доведених до суду і кількість справ, за якими було винесено звинувачувальний кримінальний вирок або встановлені адміністративні санкції. Крім того, сайт може забезпечити моніторинг числа справ, що виносяться щороку на розгляд прокуратури та про їхні наслідки. Така статистика може виявитися корисною в оцінці ефективності протикорупційних заходів, а також у визначенні того, чи не спостерігається в переслідуванні корупції ухил на користь певних політичних партій або груп чи проти них.

**Підтримка опитувань іноземних підприємств** — Приватний сектор має підтримувати публікацію щорічних досліджень, у яких іноземні компанії в Україні повідомляють про свій досвід поводження з дрібною та великою корупцією. Такі дослідження, результати яких оприлюднюються щороку, можуть стати дуже цінним показником загальних тенденцій у царині корупції й можуть допомогти у виявленні секторів, міністерств, професій та установ, у яких корупція пустила коріння найглибше.



**Фінансування вітчизняних навчальних центрів** — Донори-благодійники та підприємства, що працюють в Україні, мають підтримати утворення вітчизняних протикорупційних навчальних центрів у співпраці з українськими інституціями. Ці центри повинні співпрацювати з неурядовими моніторинговими організаціями, проводити навчання для працівників судової системи, взаємодіяти з представниками органів внутрішніх справ і проводити навчання репортерів, що ведуть журналістські розслідування. Така технічна допомога може забезпечити критично важливу додаткову підтримку зусиллям держави, спрямованим на зміцнення потенціалу боротьби проти корупції.



**ПОПЕРЕДНІ ВИДАННЯ:**

1. РОЗВИТОК ПАРТІЙНИХ СИСТЕМ  
У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄС
2. ЗА ЯКОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ  
ЖИТИМЕ УКРАЇНА В 2007 Р.?
3. ДЕМОКРАТІЯ, ВЕРХОВЕНСТВО  
ПРАВА, ПРАВА ЛЮДИНИ:  
ОЦІНКА ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ  
ПЛАНУ ДІЙ „УКРАЇНА – ЄВРО-  
ПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ“
4. СУЧАСНИЙ МЕДІА-МЕНЕДЖМЕНТ.  
ГАЗЕТА ЗАВТРАШНЬОГО ДНЯ -  
ПОТЕНЦІАЛ МАЙБУТНЬОГО
5. СПІВВІДНОШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ  
ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ  
В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНИХ  
ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ.  
ЄВРОПЕЙСЬКА ІДЕЯ
6. КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ:  
ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ
7. СУСПІЛЬНЕ МОВЛЕННЯ:  
НЕЗАЛЕЖНІСТЬ, СВОБОДА СЛОВА  
І ПРОГРАМНА РІЗНОМАНІТНІСТЬ
8. НОВИЙ БАЗОВИЙ ДОГОВІР МІЖ  
УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПРОПОЗИЦІЇ  
УКРАЇНСЬКИХ ЕКСПЕРТІВ